



**Universidade de
Aveiro**
Ano 2014

Instituto Superior de Contabilidade e
Administração

Rui Fernando

Regulação e Crise na Governação Local: que eficácia?

Fernandes Loureiro



**Universidade de
Aveiro**

Ano 2014

Instituto Superior de Contabilidade e
Administração

Rui Fernando

Fernandes Loureiro

Regulação e Crise na Governação Local: que eficácia?

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de mestre em Contabilidade e Administração Pública, realizada sob a orientação científica da Doutora Virgínia Maria Granate Costa e Sousa, Professora Coordenadora do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro e coorientação do Doutor João Francisco Carvalho de Sousa, Professor Adjunto do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro.

o júri

presidente

Professora Doutora Augusta da Conceição Santos Ferreira, Professora Adjunta, Universidade de Aveiro

Doutor Jorge Manuel de Almeida Campino, Professor Coordenador Convidado S/ Agregação, Universidade de Aveiro

Professora Doutora Virgínia Maria Granate Costa e Sousa, Professora Coordenadora S/ Agregação, Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho aos meus pais, família e amigos pelo incansável apoio e carinho dedicado.

agradecimentos

Este trabalho não teria sido possível sem a colaboração do orientador científico, Professora Doutora Virgínia Maria Granate Costa e Sousa, a quem agradeço todo o apoio e disponibilidade demonstrada.

Agradeço ao Município de Sever do Vouga pela disponibilização de informação para o estudo realizado.

Não podia deixar de saudar e agradecer os meus colegas de curso, em especial à Sílvia, pela ajuda e amizade que me proporcionaram durante estes últimos anos.

palavras-chave

autarquias locais, municípios, governação local, regulação, entidades reguladoras, crise, eficácia

resumo

A eficácia da regulação local, em contexto de crise, no período 2007-2013, constitui o grande objeto de análise. Existindo uma crise sistémica é necessária uma regulação multifacetada, pois a mesma sofre influências múltiplas. De facto a regulação resulta se atingir a redução pretendida do risco, não podendo existir inconsistência legal nem excesso de regulamentação, por forma a não bloquear a sua eficácia. No entanto, também é necessário existir controlo na sua implementação, exercido por entidades que regulam e supervisionam a execução de todo um processo regulatório. Foram analisadas as principais Leis que regulam o poder local, de forma a observar as implicações e mudanças por elas provocadas na gestão autárquica; consideramos que o contexto de crise constitui uma oportunidade para redefinir os papéis e novas formas de governação da administração local.

No processo de investigação utilizou-se uma estratégia multimétodo, com abordagens qualitativa e quantitativa, com vantagens de aplicação em uma ou mais fases no decurso da investigação, estabelecendo uma distinção entre a fase do projeto de pesquisa e a justificação do contexto, quando interpretados os dados.

O estudo da crise existente nas administrações públicas portuguesas e europeias, num sentido mais lato e o seu estudo nas administrações locais portuguesas e europeias, num sentido mais restrito, utilizando indicadores de dívida e défice, permitiu analisar a situação existente na administração pública e nos países, em análise. Privilegiamos a análise do Município de Sever do Vouga, entre outros: aplicamos, nesse estudo de caso os conceitos definidos pelo quadro legal, em especial pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e na Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, como forma de interrelacionar a evolução económico-financeira municipal com o sistema regulatório existente.

Pode-se afirmar que a existência de um processo regulador, que exerceu uma força de combate contra os paradoxos intervenientes, permitiu melhorar a eficácia da gestão autárquica e uma redução efetiva do endividamento municipal, mesmo em contexto de crise.

keywords

subnational authorities, municipalities, local government, regulation, regulators, crisis, effectiveness

abstract

The effectiveness of subnational regulation, in the crisis context during 2007-2013, generates the main object of analysis. In the existence of a systemic crisis, multidimensional regulation is necessary, because it suffers various influences. In fact, regulation works if it realizes the desired reduction of risk, leaving no room for legal inconsistency or excess in regulation, as the way of reaching the effectiveness. However, it is also necessary to control its implementation, through entities that regulate and supervise all the regulatory process. The main laws which regulate local authority were analyzed, as to observe the implications and deviations triggered in subnational management; the crisis context constitutes an opportunity to redefine functions and new approaches of governance, inside the perimeter of the subnational authorities.

During the research process, a multi-method strategy was used, with qualitative and quantitative approaches, which can be included in one or more phases of its duration, creating a distinction between the research project and the justification of the context when the data is analyzed.

The study of the economic and financial crisis in the european and portuguese public administration, in a broader sense, and the study of the european and portuguese local administrations, in a more restrict sense, using debt and deficit indicators, confirm an analysis of the existing situation in the public administration. We selected the analysis of the Municipality of Sever do Vouga, among others: we applied, in that case study, the concepts defined by the legal frame, mainly through the Law n.º 2/2007, of January 15 and Law n.º 73/2013, of September 3, as the way of interrelating the municipal economic and financial evolution with the existing regulatory system.

We can say that the existence of a regulatory process, which exercises a combat force against the prevailing paradoxes, endorsed an improvement in the effectiveness of the subnational management and an effective reduction of the municipal indebtedness, even in a crisis context.

Índice

Introdução.....	1
Formulação, justificação e especificação do problema	2
Metodologia.....	4
Definição dos objetivos de investigação	5
Revisão da literatura	5
Delimitação e desenho da investigação	7
Capítulo I. A vocação autárquica portuguesa	11
1. A origem autárquica	11
1.1 Da reconquista ao liberalismo.....	11
1.2 O Constitucionalismo monárquico (Liberalismo)	12
1.3 I República.....	14
1.4 Estado novo (1926-1974).....	14
1.5 Os pós 25 de abril de 1974.....	15
2. O autarquismo	16
2.1 Os municípios e as freguesias	16
2.2 As regiões administrativas (supramunicipais)	19
2.3 A tutela administrativa.....	22
3. Conclusões do Capítulo I.....	24
Capítulo II. Governação local em contexto de crise	27
1. O contexto externo à administração local.....	27
1.1 Extrínseco a Portugal	27
1.2 Em Portugal	30

2.	O contexto da administração local.....	36
2.1	Administração local na Europa e na Euro Área.....	36
2.2	Administração local em Espanha.....	37
2.3	Administração local na Holanda.....	38
2.4	Administração local em Portugal.....	40
3.	Conclusões do Capítulo II	45
	Capítulo III. Entidades e normas reguladoras	49
1.	Entidades do universo autárquico.....	49
1.1	Universo de interação	49
1.2	Forma e nível	50
1.3	Entidades que interagem autarquicamente	51
1.3.1	Tribunal de Contas	51
1.3.2	Inspeção-Geral das Finanças	52
1.3.3	Direção-Geral do Orçamento.....	53
1.3.4	Direção-Geral das Autarquias Locais.....	54
1.3.5	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	56
1.3.6	Outras entidades	58
1.3.6.1	Comité das Regiões - União Europeia	58
1.3.6.2	Conselho de Coordenação Financeira	58
1.3.6.3	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL.....	59
1.4	Evolução das entidades ao longo dos tempos	60
2.	Regulação	61
2.1	Regulação no período de 2007-2013	62

2.2	Regulação antes do período de 2007-2013	75
2.3	Regulação depois do período de 2007-2013	76
2.4	Perspetiva crítica regulamentar	78
3.	Conclusões do Capítulo III	79
Capítulo IV. Estudo aplicado ao Município de Sever do Vouga.....		81
1.	Caraterização do município	81
2.	Atribuições e competências	82
3.	Situação financeira	85
3.1	Endividamento líquido.....	89
3.2	Dívida total	92
4.	Outros indicadores.....	94
5.	Conclusões do Capítulo IV	100
Reflexões e perspetivas		103
Legislação consultada.....		109
Referências bibliográficas		115
Documentos consultados do Município de Sever do Vouga.....		119

Lista de figuras, gráficos e quadros

Lista de figuras

Figura 1 - Inter-relação entre crise, controlo, regulação e eficácia	3
Figura 2 - Universo autárquico.....	49
Figura 3 - Forma jurídica.....	50
Figura 4 - Níveis de atuação	50
Figura 5 - Distribuição por níveis de atuação.....	51
Figura 6 - Principais normas autárquicas	61
Figura 7 - Relacionamento autárquico.....	83

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Endividamento Vs PIB - S13, em Portugal (2007-2012).....	32
Gráfico 2 - Endividamento líquido municipal, em Portugal, em euros (2007-2013).....	42
Gráfico 3 - Endividamento municipal, em Portugal, em euros por habitante (2007-2013)	43
Gráfico 4 - Endividamento municipal, em Portugal, em euros (2007-2013)	44
Gráfico 5 - Dívidas a terceiros e de terceiros, do MSV (2007-2013).....	88
Gráfico 6 - Endividamento líquido, do MSV, em euros (2007-2013).....	90
Gráfico 7 - Desdobramento do endividamento líquido, do MSV, em euros (2007-2013)	91
Gráfico 8 - Endividamento líquido, do MSV, em euros por residente (2007-2013).....	92
Gráfico 9 - Execução das GOP, do MSV, em % do orçamento corrigido (2007-2013)	97
Gráfico 10 - Média dos gastos por funções, do MSV, em % dos orçamentos corrigidos (2007-2013)	98

Lista de quadros

Quadro 1 - Evolução autárquica, em Portugal (1835-2013).....	19
Quadro 2 - PIB da EA, em milhões de euros (2007-2013) e taxas de crescimento em volume (2008-2013)	28
Quadro 3 - Défice - S13, da UE28 e EA16, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013).....	29
Quadro 4 - Dívida - S13, da UE28 e EA16, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013).....	29
Quadro 5 - Défice - S13, de Espanha e Holanda, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)	30
Quadro 6 - Dívida - S13, de Espanha e Holanda, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)	30
Quadro 7 - PIB de Portugal, em milhões de euros (2007-2013) e taxas de crescimento em volume (2008-2013).	31
Quadro 8 - Taxa de cobertura dos passivos financeiros pelos ativos financeiros - S13, de Portugal, em milhares de euros (2007-2013)	32
Quadro 9 - Défice - S13, de Portugal, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)	34
Quadro 10 - Dívida - S13, de Portugal, em milhões de euros e em % PIB (2007-2013)	35
Quadro 11 - Défice - S1313, da UE28 e EA16, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)	36
Quadro 12 - Dívida - S1313, da UE28 e EA16, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)	37
Quadro 13 - Défice - S1313, de Espanha, em milhões de euros e em % PIB (2007-2013)	37
Quadro 14 - Dívida - S1313, de Espanha, em milhões de euros e em % PIB (2007-2013)	38

Quadro 15 - Défice - S1313, da Holanda, em milhões de euros e em % PIB (2007-2013)	38
Quadro 16 - Dívida - S1313, da Holanda, em milhões de euros e em % PIB (2007-2013)	39
Quadro 17 - Dívida líquida - S1313, da Holanda, em % da receita (2013)	39
Quadro 18 - Dívida líquida - S1313, da Holanda, em euros por habitante (2013)	40
Quadro 19 - Limite ao endividamento líquido municipal, em Portugal , em euros (2008-2013)	42
Quadro 20 - Montante em dívida excecionado municipal, de Portugal, em euros (2007-2013)	43
Quadro 21 - Défice - S1313, em Portugal, de milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)	44
Quadro 22 - Dívida - S1313, de Portugal, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)	45
Quadro 23 - Dívida - S1313, de Portugal, em euros por residente (2007-2013)	45
Quadro 24 - Conclusões do défice - S13, na UE28, EA16, Espanha, Holanda e Portugal, em % do PIB (2007-2013)	46
Quadro 25 - Conclusões da dívida - S13, na UE28, EA16, Espanha, Holanda e Portugal, em % do PIB (2007-2013)	46
Quadro 26 - Conclusões do défice - S1313, na UE28, EA16, Espanha, Holanda e Portugal, em % do PIB (2007-2013)	47
Quadro 27 - Conclusões da dívida - S1313, na UE28, EA16, Espanha, Holanda e Portugal, em % do PIB (2007-2013)	47
Quadro 28 - Municípios aderentes ao PAEL	69
Quadro 29 - Execução da receita, do MSV, em euros e % do orçamento corrigido (2007-2013)	85

Quadro 30 - Execução da despesa, do MSV, em euros e % do orçamento corrigido (2007-2013)	85
Quadro 31 - Saldo orçamental, do MSV, em euros (2007-2013).....	86
Quadro 32 - Dependência financeira em relação ao Estado, do MSV, em % da receita executada (2007-2013)	86
Quadro 33 - Dívida a terceiros orçamental, do MSV, em euros (2007-2013)	87
Quadro 34 - Dívida de terceiros orçamental, do MSV, em euros (2007-2013)	88
Quadro 35 - Saldo das dívidas orçamentais, do MSV, em euros (2007-2013)	88
Quadro 36 - Limites ao endividamento líquido, do MSV, em euros (2007-2013).....	90
Quadro 37 - Montantes em dívida excecionados, do MSV, em euros (2013).....	91
Quadro 38 - Limite máximo para a dívida total, do MSV, em euros (2007-2013)	93
Quadro 39 - Dívida total de operações orçamentais, do MSV, em euros (2007-2013)..	93
Quadro 40 - Margem disponível, do MSV, em euros (2007-2013)	94
Quadro 41 - Compromissos por pagar, do MSV, em euros e em % do orçamento corrigido (2007-2013)	95
Quadro 42 - Prazo médio de pagamentos, do MSV, em dias (2008-2013).....	95
Quadro 43 - Despesas com o pessoal, do MSV, em euros e em % da despesa executada (2007-2013)	95
Quadro 44 - Número e variação de funcionários, do MSV (2007-2013)	96
Quadro 45 - Execução das GOP, do MSV, em euros (2007-2013).....	97
Quadro 46 - Execução das GOP, do MSV, em % do orçamento corrigido (2007-2013)	98
Quadro 47 - Transferências externas, do MSV, em euros e em % da despesa executada (2007-2013)	99
Quadro 48 - Equilíbrio orçamental, do MSV, em euros (2013)	100

Lista de abreviaturas

ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias

ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses

BCE - Banco Central Europeu

CR - Comité das Regiões

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCF - Conselho de Coordenação Financeira

CCP - Código dos Contratos Públicos

CCR - Comissão de Coordenação Regional

CMRE - Conselho dos Municípios e Regiões da Europa

CRP - Constituição da República Portuguesa

DGAI - Direcção-Geral da Administração Interna

DGAL - Direcção-Geral das Autarquias Locais

DGO - Direcção-Geral do Orçamento

EA - Euro Área

Eurostat - Gabinete de Estatística da União Europeia

ESA - European System of Accounts

FAM - Fundo de Apoio Municipal

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro

FMI - Fundo Monetário Internacional

FSM - Fundo Social Municipal

GOP - Grandes Opções do Plano

IGAL - Inspeção-Geral da Administração Local

IGAT - Inspeção-Geral da Administração do Território

IGF - Inspeção-Geral de Finanças

IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis

INE - Instituto Nacional de Estatística

IPSS - Instituição Particular de Solidariedade Social

IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

LCPA - Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

LOE - Lei do Orçamento do Estado

MLP - Médio e Longo Prazo

MSV - Município de Sever do Vouga

nd - Não disponível

NUT - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira

PAEL - Programa de Apoio à Economia Local

PEC - Pacto de Estabilidade e Crescimento

PIB - Produto Interno Bruto

PMP - Prazo Médio de Pagamentos

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PPTH - Programa Pagar a Tempo e Horas

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

SATAPOCAL - Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL

SEC - Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais

SEL - Setor Empresarial Local

S13 - Setor 13 - Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas

S1313 - Setor 1313 - Entidades do Setor Institucional da Administração Local

SIIAL - Sistema Integrado de Informação da Administração Local

TdC - Tribunal de Contas

UE - União Europeia

EA16 - Euro Área dos 16 países europeus, em 2010

Alemanha	Espanha	Itália
Áustria	Finlândia	Luxemburgo
Bélgica	França	Malta
Chipre	Grécia	Portugal
Eslováquia	Holanda	
Eslovénia	Irlanda	

UE28 - União Europeia dos 28

EA16	Hungria	República Checa
Bulgária	Letónia	Roménia
Croácia	Lituânia	Suécia
Dinamarca	Polónia	
Estónia	Reino Unido	

Introdução

Desde os seus primórdios as autarquias locais têm vindo a desempenhar um papel de realce na organização das administrações públicas.

De facto, as autarquias, como órgãos vitais da administração pública, assumem competências e abarcam domínios de ação que viabilizam a diversidade e a qualidade da produção e prestação de bens e serviços às comunidades locais.

O governo local tem aumentado a sua intervenção na comunidade assumindo, por isso, um papel preponderante na prestação de bens e serviços públicos mais próximos da sociedade. Paralelamente, os municípios têm sido fortemente pressionados no sentido de se tornarem mais eficientes e eficazes, proporcionarem um serviço de maior qualidade e promoverem a transparência e a accountability (Hood 1991 e 1995; Broadbent e Guthrie, 1992; Osborne e Gaebler, 1993; Dunleavy e Hood, 1994; Barberis, 1998) como referido em (Gomes, Carvalho, & Fernandes, 2009).

O atual contexto de crise tem vindo a alertar para as duras realidades expressas em elevados níveis de endividamento que comprometem gravemente a governação dos países e das instituições públicas de âmbito local.

O preço a pagar por esta nova crise é elevada para os Estados, empresas, instituições financeiras e, sobretudo, para os cidadãos dos países afetados.

Portugal passou nestas quatro últimas décadas por diversas crises económicas-financeiras, a última no ano de 2011, já no seio da Euro Área (EA), em consequência da incapacidade do país se refinar a taxas compatíveis com uma sustentabilidade orçamental a longo prazo e do setor bancário fortemente dependente de financiamento externo, principalmente, do Banco Central Europeu (BCE), conduziu Portugal a pedir assistência financeira à União Europeia (UE), aos Estados-Membros da zona do euro e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em 7 de abril de 2011.

Esta assistência financeira destina-se a apoiar um programa de políticas para restaurar a confiança dos mercados financeiros internacionais e permitir o regresso da economia a um crescimento sustentável, preservando a estabilidade financeira em Portugal.

Segundo Bilhim (2004) as autoridades locais são dotadas de independência no quadro definido de poderes e obrigações em que o mecanismo regulador é a existência de um ordenamento legal; assim, no atual contexto económico e financeiro, torna-se indispensável efetuar uma reorganização das autarquias locais, através de uma melhor regulação e supervisão pelas entidades reguladoras.

A reforma da administração local “tem como objectivo a sustentabilidade financeira, a regulação do perímetro de atuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão autárquica” (Portugal, 2011), permitindo assim o seu sucesso nas repercussões sentidas nos serviços prestados e respetiva viabilidade económica e financeira.

No Documento Verde da Reforma da Administração Autárquica vem referido que “Não reformar agora significaria perder uma oportunidade histórica para transformar o Poder Local em Portugal” (Portugal, 2011). De facto, o choque reformista, em tempo de crise, forçará as autarquias locais a adaptar-se a uma nova Era, em que a exigência na eficácia e na eficiência na aplicação dos recursos públicos será maior.

A crise poderia ser uma oportunidade para repensar o projeto europeu, o papel dos poderes públicos, os nossos modelos económicos ou até mesmo o nosso modo de vida? (Dexia-CEMR, 2012).

Em contexto de crise, a regulação é concebida para reduzir riscos através de uma complexidade de objetivos selecionados para o efeito e é nesse “complexo conjunto de metas que o paradoxo da regulação surge e onde os seus pontos fortes e as suas limitações podem ser compreendidos” (Gunningham, 2012).

Este é o ponto de partida para estudar toda a envolvência da administração local, reguladores, regulação e mecanismos de regulação, e a eficácia regulatória para cumprimento dos objetivos.

Formulação, justificação e especificação do problema

A investigação implica a existência de um problema; pretende-se assim determinar as inter-relações entre as crises económico-financeiras, o controlo das instituições reguladoras e a intensidade de regulação e seus efeitos.

Figura 1 - Inter-relação entre crise, controlo, regulação e eficácia

É na compreensão desta inter-relação, com características paradoxais que se avalia a eficácia da regulação.

Elegemos um problema: avaliar a eficácia da regulação.

Pretende-se estudar se a eficácia de regulação, em contexto de crise, não produz o seu contrário, ou seja, o não cumprimento do objetivo esperado. Para que isso não aconteça considera-se que o primeiro desafio das reformas passa por definir o problema, depois os riscos e finalmente avaliar os danos.

A existência de diferentes instituições, que de uma forma ou outra “coordenam” “supervisionam” as autarquias locais, permitirá dada a diversidade de cada instituição, aclarar a forma e os níveis de coordenação/supervisão.

A comprovação prática da eficácia está patente em modelos/indicadores que testam a eficácia da regulação autárquica; se a complexidade de Leis e de regulações permitem o controlo do risco, segundo Haines (2011) a regulação pode não resultar se o risco é difícil de controlar.

As questões da investigação são as seguintes:

- que níveis de endividamento têm acompanhado o período de crise na administração local, em Portugal?
- que mecanismos de regulação permitem atingir a eficácia da administração local, em Portugal?

Metodologia

Este estudo utiliza uma metodologia¹ de abordagem mista de pesquisa qualitativa e quantitativa e aplica uma estratégia de análise comparada de casos que densifica as conclusões.

Segundo Brannen (2005) as abordagens qualitativa e a quantitativa podem ser tecidas no processo de investigação, estabelecendo-se uma distinção entre a fase do projeto de pesquisa e a justificação do contexto, quando analisados e interpretados os dados.

A estratégia multimétodo pode entrar em uma ou mais fases do processo de investigação: o projeto de pesquisa; a coleta e consequente interpretação e contextualização dos dados² (Brannen, 2005).

Neste estudo são utilizadas diversos tipos de fontes, como livros, relatórios, artigos de jornais, artigos de revistas, artigos eletrónicos, páginas *web*, aplicação informática, teses e normativos legais.

Os dados quantitativos obtidos na investigação são analisados e tratados de forma a obter o quadro informativo da situação económica e financeira das autarquias locais.

Na recolha de informação quantitativa de dados financeiros, foram utilizados o Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), o Eurostat (Gabinete de Estatística da União Europeia)³ e a aplicação informática do Município de Sever do Vouga (MSV). Os dados abrangem o período de 2007 a 2013 e foram extraídos em euros. É feita uma seleção dos dados recolhidos, para um posterior tratamento, que desenvolve uma informação facilitadora da validação do estudo realizado.

O quadro teórico-normativo fundamenta a investigação realizada, dado que abarca uma revisão da literatura e um enquadramento legal das entidades.

¹ A função da metodologia segundo Coutinho (2011) é “velar pelos métodos, assinalar os seus limites e alcance, clarificar e valorizar os seus princípios, procedimentos e estratégias mais adequadas para a investigação”.

² A contextualização é uma parte crítica de uma estratégia multimétodo, na criação e no sentido que se dá aos dados.

³ O Eurostat é a autoridade estatística da UE, foi criado em 1953 e é atualmente uma Direcção-Geral da Comissão Europeia. Tem como papel fundamental fornecer estatísticas à Comissão e às outras instituições europeias para que possam ser definidas, implementadas e analisadas as políticas comunitárias.

Realço, que nesta dissertação, se procurou compreender e explicar os factos que, como complexos que são, não devem assumir relações de causalidade.

Definição dos objetivos de investigação

Face à importância que as autarquias locais têm, vistas como órgãos vitais da administração pública e das novas estratégias de crescimento, no que diz respeito à prestação de serviços públicos, podem ser definidos os seguintes objetivos de investigação:

- observar, em contexto de crise, os indicadores que caracterizam a governação local, em Portugal e em alguns países europeus;
- fazer uma análise crítica da política de regulação autárquica em contexto de crise.

O contexto de crise altera os cenários e cria oportunidades para uma reestruturação das autarquias locais, ao nível da sua estrutura, das suas finanças e das suas atribuições e competências, permitindo também medir a eficácia da regulação imposta e da superintendência dos reguladores.

De facto, o contexto de crise desafia a uma reestruturação das entidades subnacionais e de todo o sistema regulador. Mas, que mudanças para a governação local? E, como desenhar o futuro ciclo de governação?

Conhecer os principais descritivos legais que regulam as atividades autárquicas e relacionar esses normativos reguladores, com o contexto diversificado da crise económica e financeira, permitirá uma avaliação da sua eficácia e poder de controlo.

Revisão da literatura

Não obstante, a vontade de inovação na gestão das autarquias locais por parte dos decisores políticos, introduzindo nestas últimas décadas novas políticas associadas ao *New Public Management*, torna-se ainda necessário a introdução de conceitos adaptados a uma nova caracterização de serviço público, diferentes práticas de regulação e instituições de regulação mais versáteis, de modo a permitir às autarquias locais os meios necessários para gerir com rigor os fundos e recursos públicos.

Em suma, a dinâmica e as consequências da New Public Management apontam para uma maior especialização e autonomização das unidades organizacionais que constituem a Administração Pública. É opinião generalizada que este movimento deve ser acompanhado por mecanismos adequados de coordenação, de maneira a evitar a duplicação de políticas públicas, fazer um melhor uso dos recursos, criar sinergias e oferecer um melhor serviço público ao cidadão. (Rodrigues, 2009, p. 17)

Somos um país com vocação municipalista, desde os ensinamentos do seu grande precursor Alexandre Herculano, que ergue o município como “meio de garantir o País da veleidade de minorias” e “lança as primeiras e decisivas bases da historiografia municipal, procurando no passado remoto o modelo contraposto à centralização liberal” (Oliveira, 1996).

Segundo Jones and Stewart (2012) “o papel das autarquias locais tem sido enfraquecido pelas políticas de sucessivos governos” que geraram as condições para uma falha no reconhecimento da “necessidade de fortalecer a democracia representativa local”.

Refere Cardoso (2013) que “faz parte da sabedoria convencional - e da doutrina keynesiana - que é nos tempos favoráveis que temos de preparar-nos para as crises e que um nível de endividamento elevado, em paralelo com a incapacidade de ajustamento estrutural, são fatores de vulnerabilidade cujo efeito em tempos de crise pode ser devastador”.

Segundo Haines (2011, p. 3) “a regulação como projeto envolve o desenvolvimento de processos e estilos de conduta que presumivelmente asseguram vários níveis de conformidade e controlo que minimizam o risco [...] mas muitas vezes a regulação não é apenas a solução mas, também, o problema”.

No excesso de regulamentação poderá ser estudado o gap existente entre a legislação e a sua aplicabilidade “*law/practice gap*”, o gap entre as reformas e aquilo que realmente acontece “*on the ground*” pode ser considerável. (Haines, 2011).

Em contexto de crise defende-se uma maior ligação entre o poder central e o poder local, como também uma viragem do poder local para a própria Europa, o governo e as autarquias locais devem trabalhar como parceiros para enfrentar a crise (CCRE, 2009).

A UE influencia as políticas regulatórias dos seus Estados-Membros. Além disso, os observadores políticos apontam cada vez mais para a natureza em mudança da governança supranacional.

Com efeito, a UE, bem como a maioria dos regimes internacionais, foi criada como um modelo elitista com o objetivo de aumentar a eficiência da cooperação internacional através da remoção de barreiras ao comércio (Neshkova, 2014).

Refere Neshkova (2014) que embora a UE tenha vindo a desenvolver vários mecanismos para democratizar o seu processo político, o caráter técnico de regulação supranacional impede os políticos públicos e os eleitos de assumirem um maior papel, assim a burocracia continuará a ser um obstáculo no cenário internacional.

Segundo Neshkova (2014) a formulação de políticas por agentes não eleitos que não possuem responsabilidade e que regulam com base em conhecimentos restritos, constituem uma ameaça para democracia, assim a tomada de decisão seria dominada, por atores administrativos, quando existe uma necessidade de conhecimento e experiência e por atores políticos, se questões políticas estejam suficientemente evidentes que permitam reivindicar o mérito perante o eleitorado.

Segundo Ong (2011) “Tradicionalmente, tem-se argumentado que a descentralização melhora a eficiência da oferta de bens e serviços públicos, uma vez que as autoridades locais, que estão mais perto dos cidadãos, estão em melhor sintonia com os seus gostos e preferências.”

Delimitação e desenho da investigação

Aplica-se neste trabalho de investigação, contextualizada e comparada, uma amostra selecionada de países da EA, nomeadamente Portugal, Espanha e Holanda, tendo presente a problemática definida, especialmente os níveis de endividamento e respetivo processo de regulação.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, já na sua 7.^a revisão, vertida na Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, no seu artigo 235.º define as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. Existem três tipos de autarquias locais: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

Segundo o artigo 236.º da CRP, as autarquias locais no Continente são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas; nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios; e nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a Lei poderá estabelecer de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.

As freguesias são as autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial (Amaral, 2014).

Os municípios são as autarquias locais que visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos (Amaral, 2014).

Atualmente existem 3092 freguesias, das quais 2882 situam-se no Continente, 156 situam-se na Região Autónoma dos Açores e 54 situam-se na Região Autónoma da Madeira. Relativamente aos municípios existem atualmente 308, dos quais 278 situam-se no Continente, 19 situam-se na Região Autónoma dos Açores e 11 situam-se na Região Autónoma da Madeira. No que diz respeito às regiões administrativas, neste momento não existe nenhuma.

O âmbito de análise são as Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas (S13) e as Entidades do Setor Institucional da Administração Local (S1313), portuguesas e europeias, assim classificadas no European System of Accounts (ESA) 2010⁴.

O objeto em análise serão as autarquias locais, dando-se primazia, pela sua importância, aos municípios. A contextualização envolve duas dimensões que coexistem: a temporal, a conjuntura de crise; e a espacial, a governação local em Portugal e na Europa.

O contexto é, assim, a crise instalada nas autarquias locais. Estuda-se o estado da arte das autarquias portuguesas, através do conceito do endividamento, previsto na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, pelo conceito da dívida total, previsto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e da análise da informação transmitida pelo Eurostat, em relação ao défice

⁴ O ESA2010 constitui o novo referencial metodológico europeu para as Contas Nacionais e Regionais, sendo de aplicação obrigatória na UE, de uma forma coordenada a partir de setembro de 2014. Até essa data manteve-se em vigor o ESA95.

e à dívida. Para as autarquias europeias estuda-se o estado de arte apenas em relação ao défice e à dívida.

A estrutura do trabalho desenvolve-se em quatro capítulos:

- Capítulo I – A vocação autárquica portuguesa
- Capítulo II – Governação local em contexto de crise
- Capítulo III – Entidades e normas reguladoras
- Capítulo IV – Estudo aplicado ao Município de Sever do Vouga

Capítulo I. A vocação autárquica portuguesa

1. A origem autárquica

1.1 Da reconquista ao liberalismo

A origem dos municípios remonta a períodos anteriores à reconquista, segundo Marques (1993) “numerosos princípios registados nas cartas de foral não surgiram espontaneamente, mas remontam - e actualizam disposições legais codificadas antes da invasão árabe de 711”.

O estudo da história das instituições municipais não se pode efetuar sem evocar aquele que foi o seu precursor em Portugal, Alexandre Herculano⁵.

Para Alexandre Herculano, os municípios medievais tornaram-se o modelo a seguir pelos municípios da sua época.

Representam eles, de um modo verdadeiro e eficaz, a variedade contra a unidade, a irradiação da vida política contra a centralização, a resistência organizada e real da fraqueza contra a força, resistência que a irreflexão ou a hipocrisia dos tempos modernos confiou à solene mentira das garantias individuais, ao isolamento do fraco diante do forte, ao cidadão e não aos cidadãos, ao direito indefeso e não ao direito armado (Herculano, 1853, p. 120).

O estudo de Alexandre Herculano, mais romanista, em que os nossos municípios medievais derivavam diretamente dos municípios romanos e a orientação mais germânica de Hinojosa, não explicam, em Portugal, a verdadeira origem do município.

Segundo Coelho (2011) as ideias de Herculano, de um município vindo da herança romana, já não são hoje admissíveis, no entanto a sua análise jurídico-normativa das cartas de foral continua a ter relevância.

O facto é que as estruturas locais surgidas nos territórios reconquistados, por serem eficazes, foram adotadas e moldadas pelas populações. Com a estabilização da situação desses territórios e com uma presença progressivamente mais visível da autoridade régia

⁵ Alexandre Herculano de Carvalho e Araújo, nasceu em Lisboa, a 28 de março de 1810, foi um escritor, historiador, jornalista e poeta português da era do romantismo.

ou senhorial, fez com que as populações procurassem salvaguardar as suas liberdades e os seus costumes, de uma forma estável e não abusiva, as suas obrigações para com os Senhores e para com o Rei.

Para dar contentamento a essas inquietações surgiram os forais que, segundo Caetano (1992), são “as cartas que regulam as relações entre o conjunto dos povoadores ou habitantes de certa área, cujas terras serão consideradas daí por diante propriedade plena dos membros da colectividade, e a Coroa ou o senhor a que essas terras dantes pertenciam”.

Apesar de não se saber a data exata do foral de Guimarães, é certo que sendo o primeiro terá sido no ano de 1096, pois precede o de Constantim, que é do ano de 1096, e não podendo ser anterior a esse ano, pois o conde D. Henrique⁶ tomou a seu cargo os destinos do condado portugalense nesse ano (Reis, 1996).

Este novo tipo de organização municipal, por carta de foral, foi tão bem sucedida que passaram a ser os Reis e os Senhores a tomar a iniciativa de as passarem sempre que novos povoados eram criados, e a sua dimensão ou importância o justificasse.

É sob esta forma de autonomia limitada de direito que se vive até ao século XIX e ao constitucionalismo monárquico.

1.2 O Constitucionalismo monárquico (Liberalismo)

Com preocupações mais normativas e centralizadoras herdadas da Revolução Francesa, o Liberalismo veio introduzir o primeiro elemento perturbador da estabilidade - e por vezes da estagnação - em que viviam os antigos municípios ("A tradição municipalista em Portugal," 2014).

Desde a ocupação romana até ao ano de 1830 a freguesia não era autarquia local, as Juntas de Paróquia foram criadas no ano de 1830, pelo Governo Provisório, e eram eleitas pelos chefes de família ou cabeças de casal e os mandatos eram bienais.

⁶ D. Henrique de Borgonha, primeiro Conde do Condado Portugalense, nasceu no ano de 1066, em Astorga e faleceu em 24 de abril de 1112. Foi pai de D. Afonso Henriques, o primeiro Rei de Portugal.

A primeira reforma⁷, de Mouzinho da Silveira, data de 16 de maio de 1832⁸, compondo o território em Províncias, Comarcas e Concelhos, estrutura que viria a ser regulamentada pelo Decreto n.º 65, de 28 de junho de 1833⁹. Essa reorganização extinguiu os antigos forais e estabelecia uma administração fortemente centralizadora, em que o Rei, por indicação do Governo, nomeava os responsáveis dessas instituições.

O carácter centralizador desta norma e as violentas críticas que ela suscitou, fizeram com que esta reforma fosse abandonada no ano de 1835, com a publicação de um novo Diploma reformista de organização administrativa, o Decreto de 18 de julho de 1835, que dividia o território em Distritos, que por sua vez subdividiam-se em Concelhos. Surgem, pela primeira vez como órgãos administrativos, as Freguesias.

Em 18 de março é publicado o novo Código Administrativo de 1842 que confirma a divisão administrativa consagrada pela Carta de Lei de 29 de outubro de 1840, criam-se um novo órgão junto dos municípios, chamado de Conselhos Municipais.

Seguem-se nos anos seguintes, a publicação de novos Códigos Administrativos, como o de 1878, em que consagra o Distrito como uma autarquia local e reduzem-se os Concelhos; o de 1886 que retira alguma autonomia às Câmaras Municipais; o de 1892, apenas por Decreto, em que são retiradas competências às Juntas de Paróquia, transferindo-as para as Câmaras Municipais; e o último antes da implantação da república, aprovado por Carta de Lei de 4 de maio de 1896, em que se altera a configuração do distrito deixando de ser autarquia local, se modifica a forma de escolha dos presidentes de certas Câmaras Municipais, alterações nas Juntas de Paróquia com novas atribuições e o presidente a ser o pároco.

Em 23 de junho de 1900 ainda foi publicado um novo código administrativo, mas que foi suspenso em 5 de julho do mesmo ano, não chegando a ser efetivado.

⁷ Para alguns historiadores, a primeira reforma administrativa, aparece com a publicação do Decreto n.º 25, de 26 de novembro de 1830, que cria as Juntas de Paróquia com carácter eletivo; e com o Decreto n.º 26, de 27 de novembro de 1830, que organiza as Câmaras Municipais de acordo com a Carta Constitucional de 1826.

⁸ Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832.

⁹ Estabelece a designação e o número das províncias, comarcas e concelhos, ordenando uma nova demarcação destes últimos.

1.3 I República

Implantada a República no ano de 1910, a nova Constituição de 1911 estabelecia no n.º 1 do artigo 66.º, princípios de descentralização, em que “O Poder Executivo não terá ingerência na vida dos corpos administrativos”. Em obediência a este princípio a Lei n.º 88/1913, de 7 de agosto, estabelecia Câmaras Municipais eleitas por sufrágio direto dos munícipes, as quais possuíam dois órgãos principais: o Senado Municipal e a Comissão Executiva. A única tutela prevista era a dos tribunais.

No entanto, esta aparente descentralização era parcialmente contrariada pela manutenção dos Administradores de Concelho, representantes do Poder Central junto das autarquias, com as atribuições e funções estatuídas no Código Administrativo de 1878, mantido em vigor enquanto se não promulgasse novo código.

Com a Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916, as paróquias civis passam a chamar-se freguesias, a Junta de Paróquia passa a chamar-se Junta de Freguesia, fixando assim a diferença entre a estrutura civil (freguesia) e a estrutura canónica (paróquia).

Durante a I República não se chegou a aprovar nenhum Código Administrativo, embora tivessem sido feitas várias tentativas nesse sentido.

1.4 Estado novo (1926-1974)

O carácter político do regime do Estado Novo encarregou-se pelo esvaziamento de competências suscetíveis de serem desempenhadas pelas autarquias locais, caracterizando-as como meros apêndices do Estado. A gestão autárquica era realizada por presidentes nomeados pelo poder central, certificando, desta forma, uma dependência política desses aos seus superiores - Ministros de Estado e/ou Secretários de Estado.

Na total dependência do governo que, para além da nomeação do presidente da câmara, dispunha de poderes de dissolução, sendo que algumas deliberações municipais ter que ser aprovadas obrigatoriamente pela administração central.

Com uma política tão restritiva de autonomia na gestão económica, as autarquias locais portuguesas eram obrigadas a viver com recursos financeiros limitados, o financiamento era feito com participações do Estado e através de angariação de fundos para obras públicas.

Este período, classificado de ditadura, transformou as autarquias locais em meras delegações do Estado, onde este promovia a suas políticas restritivas de desenvolvimento económico e social e a censura política.

1.5 Os pós 25 de abril de 1974

A revolução de abril, em 25 de abril de 1974, permitiu criar em Portugal condições políticas para que se iniciasse um novo período de autonomia local.

Com o 25 de abril, são extintas as Câmaras Municipais e são criadas as Comissões Administrativas, que asseguraram a gestão autárquica até às primeiras eleições.

Os novos normativos publicados em anos seguintes vieram conferir-lhes um maior protagonismo no desenvolvimento socioeconómico, de gestão e planeamento territorial, como a nova CRP, regulada pelo Decreto de aprovação da Constituição de 10 de abril de 1976, a Lei das Atribuições e Competências das Autarquias¹⁰ de 1977 e a Lei das Finanças Locais¹¹ de 1979.

No mesmo sentido, as Leis aprovadas no início do ano de 1984¹², vieram solidificar as autarquias locais e o municipalismo, que apareceu associado à promoção do desenvolvimento económico-social, à proteção do património e à valorização das culturas e costumes de cada região.

Este novo regime democrático permitiu que as autarquias locais assumissem novas competências descentralizadas do Poder Central e com uma maior autonomia administrativa e financeira possibilitou a formação de um novo Estado-Providência.

A solução de muitos dos problemas que existiam em Portugal passou então pela deslocação de competências do Poder Central para as autarquias locais.

¹⁰ Lei n.º 79/77 de 25 de outubro.

¹¹ Lei n.º 1/79 de 2 de janeiro.

¹² O Decreto-Lei n.º 77/84, de 08 de março, o Decreto-Lei n.º 98/84 de 29 de março e o Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de maio.

2. O autarquismo

2.1 Os municípios e as freguesias

Neste resumo histórico da nossa divisão administrativa ao longo dos séculos, verificamos a existência permanente dos concelhos e freguesias (inicialmente designado por paróquias) como órgãos autárquicos, embora o seu grau de autonomia tenha sido muito variado ao longo dos tempos.

Os sucessivos Códigos Administrativos de 1836, 1840, 1842, 1878, 1895 e 1911, conservaram-nas, embora com a introdução de algumas adaptações ao longo dos anos. A partir do ano de 1878 a freguesia consolida-se como autarquia local.

As formas de organização autárquica das comunidades locais remonta pelo menos à época medieval, a atual organização democrática das autarquias locais portuguesas é relativamente recente, tendo sido constitucionalmente consagradas em 1976. A democracia local foi iniciada no ano de 1977, com a realização das primeiras eleições autárquicas.

Segundo Fontes (2011) no século XIX, muitos concelhos destacaram-se no impulso que deram ao desenvolvimento local que acabaram por criar a ilusão que o municipalismo era o remédio para todos os males.

Um dos maiores defensores do municipalismo foi Alexandre Herculano, apoiando a criação de uma estrutura social baseada nos municípios, tais eram as virtualidades que neles encontrava.

Segundo Rodrigues (2014) “o poder local atingiu uma enorme importância na vida das cidades, vilas e lugares, ao ponto de o seu desenvolvimento económico e social futuro depender, em alguns casos, quase exclusivamente da dinâmica das autarquias locais. É o motor de dinamização da actividade colectiva, nas suas diversas expressões.”

As autoridades locais e regionais estão implicadas enquanto empregadoras e fornecedoras de serviços; elas adaptam-se e modernizam constantemente os seus serviços e a sua organização em função da legislação e das regulamentações europeias. Todavia, estamos preocupados pelo facto de o legislador europeu não equilibrar suficientemente o interesse geral e o interesse económico quando publica uma regulamentação sobre os serviços de interesse económico geral. Por

outro lado, as especificidades dos serviços públicos locais e os seus objectivos de servir os cidadãos não são suficientemente tidos em conta. Constatamos que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade definidos no artigo 5.º do Tratado de Lisboa e o seu protocolo (n.º 26) sobre os serviços de interesse geral que atribuem um largo poder discricionário às autoridades nacionais, regionais e locais para organizarem esses serviços não são suficientemente tidos em consideração (Regiões, 2014, p. 8).

A CRP regulamenta em pormenor as autarquias locais, estando os princípios da autonomia e da descentralização expressamente consagrados, como refere no seu n.º 1 do artigo 6.º.

Quanto aos órgãos das várias autarquias, a CRP determina o seguinte:

- Na freguesia são a Assembleia de Freguesia (órgão deliberativo) e a Junta de Freguesia (órgão executivo), artigo n.º 244.º, 245.º e 246.º da CRP;
- No município são a Assembleia Municipal (órgão deliberativo) e a Câmara Municipal (órgão executivo), artigo n.º 250.º, 251.º e 252.º da CRP;
- Na região administrativa são Assembleia Regional (órgão deliberativo) e a Junta Regional (órgão executivo), artigo n.º 259.º, 260.º e 261.º da CRP.

Após a CRP, a freguesia mantém-se, o concelho passa a município, o distrito deixa de ser autarquia local e passa para simples circunscrição administrativa e prevê-se ainda a criação das regiões.

A CRP define que as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. Quanto aos órgãos da freguesia, a mesma determina que são a Assembleia de Freguesia, eleita diretamente, e a Junta de Freguesia eleita por aquela, de entre os seus membros.

É sabido que o regime de finanças locais anterior à Constituição de 1976 consagrava uma reduzidíssima autonomia dos municípios portugueses. As fontes de financiamento dos municípios, ainda reguladas pelo Código Administrativo de 1940, dependiam das decisões casuísticas da administração central. A repartição dos recursos públicos pelos diversos níveis de governo era feita numa base puramente discricionária, nomeadamente através da concessão de subsídios,

comparticipações no financiamento de projectos ou na correcção de défices
(Camões, 2005, p. 3).

O n.º 1 do artigo 6.º da CRP define que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”.

A primeira norma legal que vem regular o poder local, aparece no ano de 1977, com a publicação da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, regendo as atribuições das autarquias e as competências¹³ do respetivos órgãos.

No ano de 1979 foi publicado um diploma fundamental para o poder local, a primeira Lei das finanças locais, regida pela Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro. A dependência total das autarquias locais, em relação ao Estado, na arrecadação de receitas, termina com esta publicação, definindo as bases das relações financeiras entre a administração central e as autarquias locais.

Segundo Camões (2005) esta Lei contribuiu decisivamente para concretizar os princípios de autonomia do poder local definidos na CRP. Ficaram assim definidas, pela primeira vez, um conjunto de receitas que caberiam diretamente aos municípios através de impostos locais, como a contribuição predial autárquica; imposto sobre os veículos; imposto para serviço de incêndios; e imposto de turismo.

Aprovada no ano de 1985 pelo Conselho da Europa, a Carta Europeia de Autonomia Local é aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de julho, considerando no seu preâmbulo que “as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático”.

As autarquias locais têm autonomia para a gestão do pessoal, patrimonial e financeira, sendo geridas pelos órgãos eleitos, razão pela qual a tutela do Estado sobre a sua gestão só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na Lei. Assim, a salvaguarda da democraticidade e da autonomia do poder local encontra-se assegurada.

¹³ As atribuições e as competências das autarquias locais estão associadas à satisfação das necessidades das suas comunidades locais, e respeitam, nomeadamente, ao desenvolvimento socioeconómico, ao ordenamento do território, à saúde, à educação, à cultura, ao desporto, ao turismo, à ação social, à proteção civil, à habitação e aos serviços coletivos (abastecimento público, saneamento básico, resíduos sólidos).

A Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE)¹⁴, criada no ano de 1989, tem como objetivo promover a autonomia das freguesias portuguesas face ao Poder Central e aos próprios Municípios.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), criada no ano de 1985, tem como fim geral a promoção, defesa, dignificação e representação das autarquias locais e, em especial, a representação e defesa dos municípios e das freguesias perante os órgãos de soberania, a criação e manutenção de serviços de consultadoria e assessoria técnico-jurídica e a representação dos seus membros perante as organizações nacionais ou internacionais.

A ANMP integra dois organismos internacionais junto da UE e do Conselho da Europa, designadamente o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE) e o Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa.

Como podemos constatar no Quadro 1 o número de autarquias locais têm variado ao longo dos tempos. Ao nível municipal depois da reforma de 1836, não houve grande variação, de facto o número de municípios varia entre 290 e 308, valor apresentado no ano de 1898 e 2013, respetivamente; ao nível das freguesias verificou-se uma grande redução no ano de 2013, devido à reorganização autárquica, com a eliminação de 1159 freguesias, por aplicação da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro.

Quadro 1 - Evolução autárquica, em Portugal (1835-2013)

	1835	1836	1898	1950	1974	1996	2004	2013
Municípios	856	383	290	303	304	305	308	308
Freguesias	4050	3931	3917	3853	4029	4221	4251	3092

Fonte: (Curto, 2004, p. 14 e 15) e (DGAI, 2014)

2.2 As regiões administrativas (supramunicipais)

A primeira divisão administrativa regional deu-se durante a ocupação romana na Península Ibérica, a norte do Douro existia a Província Tarraconensis e a sul do Douro existia a Província Lusitana. Por sua vez estas encontravam-se divididas em distritos ou

¹⁴ Estatutos publicados em Diário da República, II Série, n.º 65, de 18 de março de 1989.

conventus, como o Conventus Bracarum (Braga), o Conventus Scallabitanus (Santarém), e o Conventus Pacensis (Beja).

Também Diogo Freitas do Amaral refere que “a tendência para dividir o território nacional em meia dúzia, ou uma dúzia, de grandes áreas geo-económicas é muito antiga” (“A tradição municipalista em Portugal,” 2014).

Desde os primórdios da fundação de Portugal, que aparecem por diversas vezes a menção às regiões¹⁵, comarcas¹⁶, províncias¹⁷, apesar de nunca terem sido dotadas de órgãos administrativos.

No período de 1872 a 1974, também “não foi possível estabelecer de forma permanente e significativa as autarquias supramunicipais por via legislativa”, emergiu entretanto sem qualquer presunção regionalizante, as associações de municípios, pela primeira vez no ano de 1863, “em proposta apresentada por Braamcamp, e que voltou a surgir no Código Administrativo de 1936-40, sob o nome de federações de municípios” (“A tradição municipalista em Portugal,” 2014).

A CRP prevê a criação das autarquias supramunicipais, referidas nesse diploma como Regiões Administrativas. As suas principais atribuições serão fundamentalmente de coordenação e de apoio à ação dos municípios, sem no entanto infringir a sua autonomia ou limitar os seus poderes, artigo 257.º.

Todas as entidades referidas no artigo 236.º da CRP já foram instituídas em Portugal, à exceção das regiões administrativas, cuja criação está prevista desde a aprovação da CRP, ou seja, desde o ano de 1976. Segundo o artigo 291.º, enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas não abrangidas, pelo que em Portugal Continental os municípios mantêm-se agrupados em 18 distritos, para além de outras divisões consagradas na Lei.

¹⁵ No testamento de D. Diniz, os concelhos agrupados em cinco regiões - Entre Douro e Minho, Entre Douro e Mondego, Beira, Estremadura e Entre Tejo e Odiana.

¹⁶ No reinado de D. João I, referem-se sete comarcas - Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Entre Tejo e Odiana, Além Odiana e Reino do Algarve, no tempo de D. João III são apenas seis, as anteriores menos Além Odiana.

¹⁷ A Constituição de 1822 refere, no artigo 9.º, as seis Províncias em que se divide o território nacional - Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e Reino do Algarve

A CRP estabelece no n.º 1 do artigo 263.º, o carácter transitório e precário do distrito, referindo que enquanto as regiões não forem instituídas, subsistirá a divisão distrital.

As regiões administrativas não foram ainda instituídas, mas no ano de 1998 tentaram-se criar por consulta pública 8 regiões administrativas: Entre Douro e Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Ribatejo; Região de Lisboa e Setúbal; Alentejo; e Algarve, que acabaram por ser rejeitadas em referendo de 8 de novembro de 1998.

Os 18 distritos, em vigor desde o ano de 1835, continuam a existir, mas na prática não são mais do que circunscrições da administração desconcentrada do Estado.

Os distritos parecem ter os dias contados, com a chegada da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho.

A primeira Lei, no n.º 6 do artigo 7.º obrigava as assembleias distritais a elaborar e a entregar aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da administração interna e da administração local, até ao final do 1.º semestre do ano de 2013, o inventário do respetivo património imobiliário.

A segunda Lei aprova o regime jurídico das assembleias distritais e regula a transição dos respetivos trabalhadores, serviços e património. A Lei regula a transferência da universalidade¹⁸, para uma nova entidade recetora¹⁹, data após a qual entrará em vigor o novo regime jurídico, previsto no anexo à Lei. Apesar do artigo 11.º do anexo à Lei prever que as assembleias distritais extinguem-se automaticamente com a instituição das regiões administrativas ou em caso de revisão constitucional que as revogue, todo o corpo do regime jurídico anexo à Lei prevê o funcionamento, as competências e as proibições para: angariar receitas; para assumir despesas; para contrair empréstimos; e para contratar nem manter trabalhadores. Pergunta-se, para que existem? Resposta, apenas por imposição legal, pois não têm quaisquer atribuições, restando apenas um órgão político.

¹⁸ Situações jurídicas patrimoniais ativas e passivas, materiais e imateriais de que as assembleias distritais são titulares e os vínculos jurídico-laborais em que as mesmas são a entidade empregadora.

¹⁹ Artigo 5.º da Lei n.º 36/2014 de 26 de junho, prevê como entidades recetoras, a entidade intermunicipal em que se localiza a capital do respetivo distrito, o município da capital do respetivo distrito e o Estado.

No que toca às divisões de 1.º nível, apesar de a CRP estabelecer que Portugal só se divide administrativamente em regiões autónomas, só para os arquipélagos da madeira e dos açores; e em regiões administrativas, para o território de Portugal Continental, podemos encontrar no continente os distritos, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais.

Em contraste com a complexidade das divisões de 1.º nível referidas anteriormente, as divisões de 2.º e 3.º nível estão mais simplificadas, sendo organizadas respetivamente por 308 municípios e pelas 3092 freguesias.

Existem ainda as Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUT)²⁰ I, II e III, que abrangem todo o país, mas que só têm significado estatístico.

De notar que os níveis I, II e III das NUT são fixados do seguinte modo:

- Nível I - constituído por três unidades, correspondentes ao território do Continente e de cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- Nível II - constituído por sete unidades, das quais cinco no Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e ainda os territórios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; e,
- Nível III - constituído por 30 unidades, das quais 28 no Continente e 2 correspondentes às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

2.3 A tutela administrativa

A tutela administrativa sobre as autarquias locais, prevista no artigo 242.º da CRP, consiste na verificação do cumprimento da Lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na Lei. As medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por Lei. A dissolução dos órgãos autárquicos só pode acontecer se estiver em causa ações ou omissões ilegais graves.

²⁰ Reguladas pela Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 163/99, de 13 de maio, 317/99, de 11 de agosto, e 244/2002, de 5 de novembro, e o Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 85/2009, de 3 de abril e pela Lei n.º 21/2010 de 23 de agosto.

Segundo a alínea d) do artigo 199.º da CRP, compete ao Governo exercer a tutela sobre a administração autárquica.

A tutela administrativa vem regulada pela Lei n.º 27/96, de 1 de agosto e exerce-se através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias. Segundo o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, a inspeção “consiste na verificação da conformidade dos atos e contratos dos órgãos e serviços com a Lei”; o inquérito “consiste na verificação da legalidade dos atos e contratos concretos dos órgãos e serviços resultante de fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou coletivas ou de inspeção”; e a sindicância “consiste numa indagação aos serviços quando existam sérios indícios de ilegalidades de atos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no âmbito de inquérito”.

A Carta Europeia de Autonomia Local²¹ prevê no seu artigo 8.º as regras que devem ser seguidas em matéria de tutela administrativa. A tutela administrativa sobre as autarquias locais só pode ser exercida segundo as formas previstas na Lei e normalmente só deve visar o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais dos atos praticados. Pode contudo compreender um juízo de oportunidade exercido por autoridades superiores, relativamente as atribuições delegadas nas autarquias locais.

Segundo Montalvo (2014) “a Constituição, a Lei e a convenção internacional que estabelece o quadro jurídico da autonomia local consagram que a tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais só pode ter por objetivo o controle da legalidade”.

Segundo Amaral (2014), a tutela administrativa é o “conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva pública, a fim de assegurar a legalidade ou mérito da sua intervenção”.

Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 326-A/2007²², de 28 de setembro, assiste-se a uma redefinição da entidade Inspeção-Geral da Administração do Território (IGAT)²³ que passa a designar-se por Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL), e a uma redefinição da tutela que passa a compreender, entre outros, o controlo sobre os

²¹ Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro.

²² Revogado pelo Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

²³ A IGAT foi criada pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de junho, como o organismo de exercício da tutela inspetiva do Governo sobre as autarquias locais.

respetivos órgãos, a estrutura e funcionamento dos serviços, a gestão dos recursos humanos, o ordenamento do território, urbanização e edificação, as obras públicas, fornecimentos e concessões e o Setor Empresarial Local (SEL).

A IGAL e a sua antecessora IGAT foram as responsáveis pelo exercício da tutela administrativa e financeira sobre as autarquias, até à passagem das atribuições para a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), aprovada a nova orgânica pelo Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril.

Existem outros tipos de tutela:

- A tutela inspetiva confere o poder de fiscalizar a organização, o funcionamento dos órgãos ou serviços, os documentos e as contas da entidade tutelada²⁴.
- A tutela integrativa confere o poder de autorizar ou aprovar os actos da entidade tutelada.
- A tutela sancionatória confere o poder de aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detetadas pela entidade tutelada.
- A tutela revogatória confere o poder de revogar ou anular os actos administrativos praticados pela entidade tutelada.
- A tutela substitutiva dá o poder de suprir as omissões das entidades tuteladas, praticando, em vez delas e por conta delas, os actos que forem legalmente devidos.

3. Conclusões do Capítulo I

Como vimos no Capítulo I - A vocação autárquica portuguesa, a origem dos municípios remonta a períodos anteriores à reconquista, aparecendo apenas legalmente no ano de 1096 com a primeira carta foral de Guimarães.

As autarquias locais desde que se impuseram por carta foral viveram de autonomia limitada de direito até ao século XIX e ao constitucionalismo monárquico.

²⁴ Artigo 6.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto.

Com a chegada do Liberalismo aparecem os Códigos Administrativos Portugueses, um diploma legal que reunia as normas referentes à organização administrativa do território e às competências, funcionamento e orgânica dos órgãos distritais e autárquicos.

Na I República existiam os Administradores de Concelho, representantes do Poder Central junto das autarquias, com atribuições e funções de controlo que estavam estatuídas enquanto se não promulgasse novo Código Administrativo, que não chegou a ocorrer na I República.

No Estado Novo as autarquias locais sujeitaram-se a um esvaziamento de atribuições e competências, transformando-as em meras delegações do Estado, situação que seria alterada com o 25 de abril de 1974, o que permitiu as autarquias locais entrarem num novo período com novas Leis que regulam as atribuições e competências e as finanças locais.

As regiões administrativas, previstas na CRP, ainda não foram instituídas, apesar da tentativa de regionalização no ano de 1998, que acabaram por não ser aprovadas em referendo.

As autarquias locais têm autonomia administrativa, patrimonial e financeira, são geridas por órgãos eleitos, devendo estar garantida a democraticidade e a sua independência, razão pela qual a tutela deverá ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na Lei.

A competência pela tutela administrativa compete ao Governo, nos termos da CRP, devendo visar o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais dos atos praticados pelas autarquias locais.

Capítulo II. Governação local em contexto de crise

1. O contexto externo à administração local

1.1 Extrínseco a Portugal

A crise financeira teve os seus efeitos na dívida soberana dos países que acumularam ao longo de vários anos défices excessivos, designadamente nalguns países da zona do euro, com relevo para Portugal, o qual passou a ser fortemente influenciado por essa mesma crise económico-financeira.

A crise financeira provocada pelo acontecimento decorrente da elevada especulação em torno das empresas de tecnologia de informação e comunicação, nomeadamente norte americanas e o acontecimento da especulação imobiliária e a consequente falência do banco americano Lehman Brothers, teve os seus efeitos na dívida soberana dos países, que viram a sua situação financeira agravar ainda mais.

No ano de 2009 assistiu-se por um lado a uma “recessão generalizada das economias avançadas” e por outro a um “abrandamento do crescimento económico dos países emergentes e em desenvolvimento”, “tendo sido acompanhados por uma quebra acentuada das trocas comerciais com um volume estimado de menos 10,7%” (Pública, 2010).

Esta crise, que começou por ser financeira, mas que já é económica, resultou da conjugação de múltiplas causas. [...] Apesar da sua dimensão sistémica e do seu impacto sobre a economia global, que, só por si, lhe dá um relevo inusitado e a torna praticamente única, nela podem ver-se os sinais típicos de uma bolha especulativa, como muitas outras verificadas ao longo da história [...] o que esta crise tem de diferente é que a bolha encheu muito mais e rebentou com maior estrondo. [...] acresce ainda o facto de se ter passado a dar cada vez menos atenção à macroeconomia e à sua gestão, descurando assim um princípio fundamental desta e que, se tido em devida conta, teria ajudado a prevenir esta crise: que o efeito da soma das decisões económicas individuais (dos agregados macroeconómicos) é, ou pode ser, muito diferente da soma dos seus efeitos. (Bento, 2009)

Na Europa, o ano de 2009, poderá ser assinalado como sendo o ano do culminar da crise.

A Europa (UE) está a enfrentar a mais severa recessão económica, desde os anos 30, com o seu PIB a descer cerca de 4% em 2009, enquanto a produção industrial caí cerca de 15% e o desemprego (cerca de 10%) atinge 23 milhões de desempregados. O aumento das despesas das A.P., para assegurar o crescimento económico, recuperar o emprego, manter o bem-estar social e evitar os riscos sistémicos provocados pelo mercado financeiro, e as menores receitas arrecadadas, via impostos e outros rendimentos, colocam as finanças públicas dos vários países em sérias dificuldades face a um endividamento público que aumenta cerca de 20% do PIB, entre 2007 e 2010 (Sousa, 2011, p. 165).

No Quadro 2 constata-se que o Produto Interno Bruto (PIB) da EA tem tido um crescimento positivo nos últimos anos, com exceção do ano de 2009 em que recuou mais de 3%.

Quadro 2 - PIB da EA, em milhões de euros (2007-2013) e taxas de crescimento em volume (2008-2013)

Contas (SEC95)	Descrição (SEC95)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
B.1g	Produto interno bruto (PIB)	9.032.051	9.224.321	8.907.987	9.142.786	9.402.333	9.450.169	9.552.959
			2,13%	-3,43%	2,64%	2,84%	0,51%	1,09%

Fonte: (Eurostat, 2014b)

O défice público dos países pertencentes a UE28 e a EA16 é apresentado no Quadro 3, verifica-se que o défice em percentagem do PIB atingiu no ano de 2013, para a UE28 cerca de 3,2% e para a EA16 cerca de 2,9%, percentagens aproximadas do previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)²⁵. O défice em valor atingiu o máximo no ano de 2010, com milhões € 817 807 para a UE28 e com milhões € 581 678 para a

²⁵ O PEC foi aprovado no ano de 1997, visava ao nível do seu “braço preventivo”, o reforço da supervisão das situações orçamentais e a coordenação das políticas económicas e, ao nível do seu “braço corretivo”, a clarificação da implementação prática do procedimento dos défices excessivos. Em 2005, aprova-se um conjunto melhorias ao PEC, ao nível do “braço preventivo” as principais alterações introduzidas consistiram na clarificação da definição do objetivo orçamental de médio prazo que deverá preservar uma margem de segurança em relação ao limite para o défice de 3% do PIB, ao mesmo tempo que assegura a convergência para níveis prudentes do rácio da dívida e, ao nível “braço corretivo” teve lugar uma nova definição do que se entende por “circunstâncias excecionais” e por “outros fatores relevantes” na apreciação de eventuais situações de défice excessivo, além de uma modificação dos prazos a respeitar nas várias fases do procedimento dos défices excessivos (B. d. Portugal, 2014).

EA16, a partir desse ano a tendência é de descida, atingindo no ano de 2013 para a UE28 cerca de milhões € 436 721 e para a EA16 cerca de milhões € 284 439.

Quadro 3 - Défice - S13, da UE28 e EA16, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE28 em valor	nd	nd	nd	-817.807	-591.471	-569.140	-436.721
UE28 em % do PIB	nd	nd	nd	-6,4	-4,5	-4,2	-3,2
EA 16 em valor	-57.215	-201.175	-572.610	-581.678	-401.524	-354.947	-284.439
EA 16 em % do PIB	-0,6	-2,1	-6,2	-6,1	-4,1	-3,6	-2,9

Fonte: (Eurostat, 2014a)

No Quadro 4 demonstra-se a evolução da dívida do S13 dos países da UE28 e da EA16, verificando-se que tem vindo a aumentar nos últimos anos, tendo no ano de 2013 atingido os 85,4% e 91,2% do valor do PIB, valor mais alto dos últimos anos para os países pertencentes ao EU28 e a EA16, respetivamente.

Quadro 4 - Dívida - S13, da UE28 e EA16, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE28 em valor	nd	nd	nd	10.004.288	10.645.618	11.218.600	11.550.458
UE28 em % do PIB	nd	nd	nd	78,2	80,8	83,5	85,4
EA 16 em valor	nd	nd	nd	7.953.925	8.372.543	8.735.254	8.997.386
EA 16 em % do PIB	nd	nd	nd	83,9	86	89,3	91,2

Fonte: (Eurostat, 2014a)

Como se pode verificar Quadro 4 a média dos países apresentam uma dívida muito elevada em relação ao PIB, de valor superior aos 60% que é a referência constante no PEC, considerando-se uma situação preocupante e merecedora de intervenção por parte da UE, para com os países mais afetados. Estes valores de dívida no setor das administrações públicas poderão ser demasiado elevados e condicionadores para a desejada recuperação económica.

Nos Quadro 5 e Quadro 6 apresentam-se o défice e a dívida pública dos países de Espanha e Holanda.

O défice público dos dois países tem vindo a decrescer nos últimos anos, atingindo o seu máximo no ano de 2009. O défice espanhol é bastante superior ao holandês, no ano de 2013, sendo o seu valor em milhões € 71 291, mais milhões € 56 662 do que a Holanda.

Quadro 5 - Déficit - S13, de Espanha e Holanda, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Espanha em valor	21.620	-49.385	-118.237	-101.445	-101.265	-108.903	-71.291
Espanha em % do PIB	2	-4,4	-11	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8
Holanda em valor	1.075	1.239	-33.718	-31.866	-27.835	-25.330	-14.629
Holanda em % do PIB	0,2	0,2	-5,5	-5	-4,3	-4	-2,3

Fonte: (Eurostat, 2014a)

Relativamente ao valor da dívida pública, evidenciada no Quadro 6, tanto Espanha como a Holanda têm vindo a aumentar, atingindo o máximo no ano de 2013, respetivamente, com 92,1% e 68,6% do PIB. Este indicador mostra diferenças entre os dois países, sendo que Espanha tem mais 23,5% de dívida em percentagem do PIB do que a Holanda.

Quadro 6 - Dívida - S13, de Espanha e Holanda, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Espanha em valor	383.798	439.771	568.700	649.259	743.531	890.993	966.181
Espanha em % do PIB	35,5	39,4	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1
Holanda em valor	259.880	348.129	348.864	372.627	393.872	426.145	441.039
Holanda em % do PIB	42,7	54,8	56,5	59	61,3	66,5	68,6

Fonte: (Eurostat, 2014a)

1.2 Em Portugal

Nos últimos anos Portugal tem passado por diversos contextos financeiros desfavoráveis, cada um deles com especificidades próprias, mas sempre resultantes de causas internas e de variações da conjuntura económica europeia e internacional.

As perturbações ocorridas no ano de 2007 nos mercados financeiros, sujeitaram a uma intervenção forte das administrações públicas de alguns países da Europa e do Resto do Mundo, com vista a procurarem a estabilidade do sistema financeiro e a sustentabilidade do crescimento económico e emprego (Sousa, 2011).

Para esse facto contribuiu a crise nos mercados financeiros internacionais, que rapidamente se propagou, por se tratar de um risco sistémico. E, Portugal, não foi exceção, com “uma pequena economia aberta ao exterior, é sensível às repercussões diretas e indiretas suscitadas por uma crise com estas características” (Pública, 2010).

A crise é complexa pois alia duas vertentes, a estrutural e a conjuntural, segundo Dinis (2010) a crise é estrutural porque o País perdeu competitividade e é conjuntural porque os problemas financeiros internacionais nos afetam, como a crise financeira norte americana e as consequências da crise da dívida gregas.

No Quadro 7 mostra-se a evolução do PIB português desde o ano de 2007 a 2013, verificando-se que este tem evoluído de uma forma inconstante. O valor mais alto verificou-se em 2010 com milhões € 172 860 e no ano de 2013 o valor de milhões € 165 666.

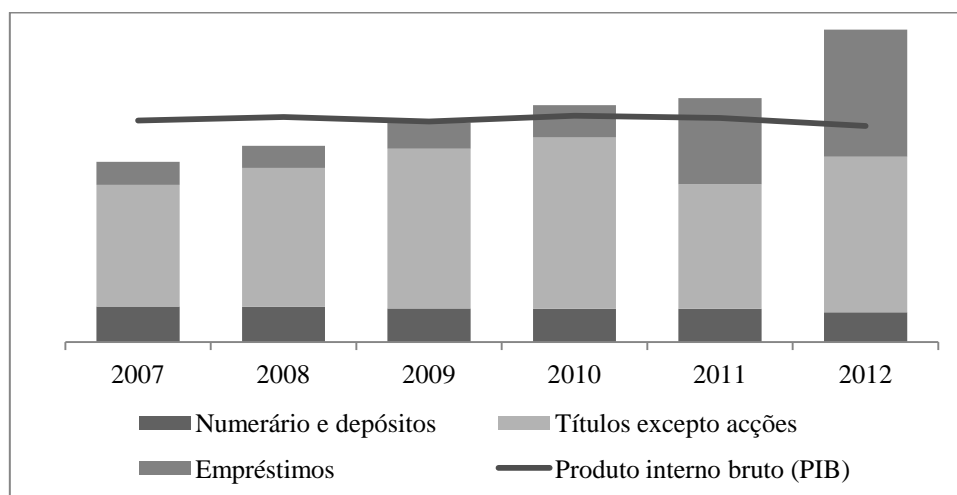
Quadro 7 - PIB de Portugal, em milhões de euros (2007-2013) e taxas de crescimento em volume (2008-2013).

Contas (SEC95)	Descrição (SEC95)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
B.1g	Produto interno bruto (PIB)	169.319	171.983	168.529	172.860	171.126	165.107	165.666
			1,57%	-2,01%	2,57%	-1,00%	-3,52%	0,34%

Fonte: (Eurostat, 2014b)

No Gráfico 1 constata-se um maior aumento da dívida pública nos últimos anos, tendo no ano de 2010 e nos anos seguintes o seu valor ultrapassado o valor do PIB. Comprova-se também um grande aumento dos empréstimos a partir do ano de 2011 em consequência do pedido de ajuda externa, designado de Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF)²⁶.

²⁶ Celebrado, em 17 de maio de 2011, entre a República Portuguesa, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional, previa um empréstimo de milhões € 78 000.

Gráfico 1 - Endividamento Vs PIB - S13, em Portugal (2007-2012)

Fonte: (Eurostat, 2014b)

O objetivo do PAEF foi restaurar a “confiança dos mercados financeiros internacionais e promover a competitividade e o crescimento económico sustentável”, assentando as medidas em três pilares: a consolidação orçamental, a estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa ("Programa de Assistência Económica e Financeira," 2014).

A taxa de cobertura dos passivos pelos ativos financeiros, entre 37% e 52%, torna-se particularmente grave, veja-se Quadro 8, evidenciando a existência de um património líquido negativo, facto que cria uma “situação particularmente difícil nas finanças públicas portuguesas” (Sousa, 2011).

Quadro 8 - Taxa de cobertura dos passivos financeiros pelos ativos financeiros - S13, de Portugal, em milhares de euros (2007-2013)

Contas (SEC95)	Descrição (SEC95)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AF	Ativos Financeiros	58.906	62.155	64.526	78.218	101.573	116.775	nd
PF	Passivos Financeiros	143.057	155.405	174.218	189.432	194.939	246.234	nd
Taxa de cobertura dos PF pelos AF		41%	40%	37%	41%	52%	47%	nd

Fonte: (Eurostat, 2014b)

A política orçamental em Portugal nos últimos anos tem sofrido grandes alterações, em consequência da crise da dívida soberana que existe em Portugal. Neste contexto de forte endividamento, o país tem adotado políticas orçamentais restritivas, através do corte nas despesas públicas, nomeadamente em reduções salariais, ajustamentos ministeriais, e, do lado da receita, com aumento de impostos.

As reformas visam diversas áreas, entre as quais, o mercado de trabalho, a energia, os transportes, a saúde, a justiça, a educação, a ciência e tecnologia, apontando todas elas a simplificação e a modernização administrativa de forma a corrigir o desequilíbrio externo da economia portuguesa.

A concentração de um elevado nível de endividamento externo no setor público e no sistema bancário, colocou a economia portuguesa numa situação vulnerável a alterações das condições de liquidez e de perceção de risco nos mercados internacionais de instrumentos de dívida.

A evolução da economia portuguesa nas últimas décadas não pode ser dissociada dos processos de integração na UE e na EA.

A adesão de Portugal à UE veio colocar novos desafios de regulação conjuntural e de desenvolvimento estrutural que se traduziram, respetivamente, na necessidade de incorporar, de forma coerente, a prossecução de objetivos nas políticas económicas.

A crise internacional agravou dramaticamente os problemas estruturais relacionados com a baixa produtividade e competitividade e provocando uma enorme destruição do aparelho produtivo com a inutilização de recursos materiais e “libertação” de recursos humanos, tornados desnecessários pela massiva destruição de capital.

Esta nova situação convoca-nos para uma mais aprofundada reflexão sobre a natureza da crise, a exigir melhor avaliação das suas causas e efeitos, e sobre os caminhos e medidas a empreender que poderão exigir da parte dos atores económicos e do Estado novas estratégias, comportamentos e ações.

Selassie (2012) acusou a política orçamental portuguesa de ter sido “completamente indisciplinada” nos últimos anos e de ter havido um falhanço no controlo e monitorização do setor privado.

Como refere Cardoso (2013) “o quadro atual permitiu que as despesas públicas atingissem um nível que a capacidade tributária do país não pode financiar, produzindo um efeito de asfixia” concretizado num volume de dívida que impede os efeitos virtuosos do enquadramento legal.

Todavia, a necessidade de assegurar um desenvolvimento equilibrado e sustentado da economia portuguesa, caracterizado pelo reforço da consolidação das contas públicas e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, levou Portugal a solicitar um pedido de

assistência financeira à UE e ao FMI, tendo sido definido um programa de ajustamento económico e financeiro para o período 2011-2013, que prevê ainda a prossecução de reformas estruturais com o objetivo de promover o crescimento, a competitividade e o emprego.

Na verdade, o pior efeito do enquadramento financeiro internacional sobre a economia portuguesa foi o que resultou da euforia anterior à crise, que acomodou o acréscimo desmedido do endividamento privado e, com ele, a concentração da atividade económica e do emprego no mercado interno, em áreas de baixa produtividade, em detrimento da competitividade externa da economia. Assim, a abundância de financiamento acentuou, em vez de ajudar a resolver, os problemas estruturais da economia, ao mesmo tempo que lhes adicionava um outro: o do custo do próprio endividamento (Cardoso, 2013, p. 4).

Portugal seguiu uma política orçamental imprudente que conduziu o setor público a uma situação de endividamento excessivo, dando origem a uma acumulação de défices que resultaram em grande parte de uma deterioração estrutural das contas públicas.

Fatores especiais como as reclassificações relativas à recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à conversão de suprimentos concedidos pela Parpública, Participações Públicas-SGPS em aumento de capital na Sagestamo, causaram um aumento do défice orçamental (Públicas, 2013).

O défice público português, apresentado no Quadro 9, atingiu nos últimos anos o valor máximo no ano de 2010, com milhões € 20 100, correspondendo a 11,2% do PIB. Verifica-se uma tendência de descida a partir do ano de 2011, tendo atingido no ano de 2013, o valor de milhões € 8 309, cerca de 4,9% do PIB.

Quadro 9 - Défice - S13, de Portugal, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	-5.279	-6.736	-17.204	-20.100	-12.968	-9.310	-8.309
% do PIB	-3	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9

Fonte: (Eurostat, 2014a)

Desde a entrada na EA, Portugal registou sempre défices públicos acima de 3% do PIB, de facto, apenas no ano de 1999 com menos 2,7%, no ano de 2000 com menos 2,9% e

no ano de 2002 com menos 2,9%, o défice orçamental se situou abaixo dos 3,0%, valor de referência estabelecido no PEC.

A prática instituída de basear o orçamento em projeções macroeconómicas e orçamentais geralmente otimistas, leva a que os limites determinados pelo regime em vigor conduzam à acumulação de sucessivos défices. De facto, este é o resultado lógico de previsões de receita que não são atingidas e que conduzem a que os limites fixados pelo Parlamento venham a revelar-se demasiado generosos com respeito ao objetivo previsto para o saldo orçamental, cujo incumprimento só tardiamente se tornou motivo de preocupação política (Cardoso, 2013, p. 5).

A política orçamental conduzida nos últimos anos, levou a que a dívida pública em percentagem do PIB evoluísse para valores acima dos 100%, a partir do ano de 2011, conforme se constata no Quadro 10.

Quadro 10 - Dívida - S13, de Portugal, em milhões de euros e em % PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	120.089	128.191	146.691	173.062	195.690	211.784	219.225
% do PIB	68,4	71,7	83,6	96,2	111,1	124,8	128

Fonte: (Eurostat, 2014a)

O problema da disciplina orçamental tem vindo a afetar o desempenho das contas públicas portuguesas fragilizando a confiança dos agentes económicos.

Será então fundamental controlar o endividamento público excessivo, pelo que emerge a necessidade de criação de mecanismos que permitam, aos próprios e aos organismos de controlo, geri-lo e analisá-lo de forma credível.

A situação económica internacional tem colocado, cada vez mais, na ordem do dia a temática do endividamento dos Estados. Terá de existir uma preocupação constante de consolidação das finanças públicas, da qual não poderá ser excluída a administração local.

O controlo do défice público exige adicionalmente um apropriado enquadramento legal e institucional, não só ao nível do Governo Central, mas também em relação ao endividamento autárquico.

2. O contexto da administração local

2.1 Administração local na Europa e na Euro Área

O contexto da UE e da EA não representa uma situação preocupante ao nível do défice local, conforme se mostra no Quadro 11, depois de atingirem no ano de 2010 o valor máximo de milhões € 42 450 e de milhões € 16 908, respetivamente, tem vindo a reduzir paulatinamente o seu valor, representando no ano de 2013 valores próximos de 0% em relação ao PIB.

Quadro 11 - Défice - S1313, da UE28 e EA16, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE28 em valor	nd	nd	nd	-42.450	-25.430	-10.099	-4.455
UE28 em % do PIB	nd	nd	nd	-0,3	-0,2	-0,1	0
EA 16 em valor	-4.184	-16.090	-30.594	-33.514	-16.908	756	-1.612
EA 16 em % do PIB	0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	0	0

(Eurostat, 2014a)

De facto, a estabilização da receita combinada com gastos ligeiramente inferiores, contribuíram para a redução do défice subnacional; ainda existindo não significa necessariamente que a situação financeira do S1313 seja desequilibrada, pois o uso de dívida é inteiramente destinados a investimentos na maioria dos países europeus, sem que representem um risco macroeconómico (Dexia-CEMR, 2012).

No Quadro 12 evidenciamos a evolução da dívida local da UE28 e da EA16 verificando-se que as dívidas têm crescido em valores absolutos e em percentagens do PIB, atingindo na UE28 no ano de 2013 o valor de milhões € 823 169, cerca de 6,1% do PIB e na EA16 no ano de 2013 o valor de milhões € 639 882, cerca de 6,5% do PIB.

Quadro 12 - Dívida - S1313, da UE28 e EA16, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE28 em valor	nd	nd	nd	733.930	764.473	806.585	823.169
UE28 em % do PIB	nd	nd	nd	5,7	5,8	6	6,1
EA 16 em valor	nd	nd	nd	585.141	602.738	622.048	639.882
EA 16 em % do PIB	nd	nd	nd	6,2	6,2	6,4	6,5

Fonte: (Eurostat, 2014a)

Analisando apenas os 27 Estados-Membros da UE em 2011, existiam 89.149 municípios, em que desse valor cerca de 80% estavam localizados em apenas cinco países: 41% na França, 13% na Alemanha, 9% em Espanha e Itália e, finalmente, 7% na República Checa (Dexia-CEMR, 2012).

2.2 Administração local em Espanha

Neste ponto estuda-se o estado de arte do S1313 espanhol. Espanha encontra-se subdividida em 17 comunidades autónomas mais as 2 cidades de Ceuta e Melilla, depois em 50 províncias e por fim em 8111 municípios.

O défice local espanhol evidenciado no Quadro 13, ao contrário do défice público espanhol²⁷, varia por valores próximos de zero, a partir no ano de 2012 passa para valores positivos, sendo que no ano de 2013 o valor do *superavit* local é milhões € 5 474, correspondendo a 0,5% do PIB espanhol.

Quadro 13 - Déficit - S1313, de Espanha, em milhões de euros e em % PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	-3.338	-5.375	-5.910	-7.051	-8.506	3.307	5.474
% do PIB	-0,3	-0,5	-0,5	-0,7	-0,8	0,3	0,5

Fonte: (Eurostat, 2014a)

²⁷ Ver Quadro 5.

No Quadro 14 mostra-se o crescimento da dívida local espanhola até ao ano de 2012 atingindo 4,2% do PIB, cerca de milhões € 44 005, verificando-se no ano de 2013 uma pequena diminuição de 2 décimas em relação ao ano anterior.

Quadro 14 - Dívida - S1313, de Espanha, em milhões de euros e em % PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	29.385	31.775	34.700	35.453	36.819	44.005	42.114
% do PIB	2,7	2,8	3,2	3,3	3,4	4,2	4

Fonte: (Eurostat, 2014a)

Segundo Press (2014), os municípios com dívida mais elevada, por ordem decrescente para o ano de 2013, é o de Madrid com milhões € 7 035, o de Barcelona com milhões € 1 100, o de Valência com milhões € 872, o de Saragoça com milhões € 860,7 e o de Málaga com milhões € 701. Os municípios com maior dívida *per capita*, por ordem decrescente para o ano de 2013, é o de Monasterio de la Sierra, em que cada um dos 46 habitantes tem uma dívida de € 8 891, o de Jalón de Cameros com € 8 132 e o de Navajas com € 6 924.

2.3 Administração local na Holanda

Neste ponto estuda-se o estado de arte do S1313 holandês. Holanda encontra-se subdividida em 12 províncias e em 403 municípios.

No Quadro 15 mostra-se a evolução do défice local holandês, que atingiu o valor máximo no ano de 2010 com milhões € 6 689, cerca de 1,1% do PIB e o valor mínimo no ano de 2013 com milhões € 1 905, cerca de 0,3% do PIB.

Quadro 15 - Déficit - S1313, da Holanda, em milhões de euros e em % PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	-2.245	-4.393	-5.245	-6.689	-4.226	-2.956	-1.905
% do PIB	-0,4	-0,7	-0,8	-1,1	-0,7	-0,5	-0,3

Fonte: (Eurostat, 2014a)

No Quadro 16 mostra-se a evolução da dívida local holandesa em crescimento nos últimos anos, atingindo o seu valor máximo no ano de 2013 com milhões € 56 196, cerca de 8,7% do PIB.

Quadro 16 - Dívida - S1313, da Holanda, em milhões de euros e em % PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	42.357	45.215	46.979	50.940	53.387	55.278	56.196
% do PIB	7	7,1	7,6	8,1	8,3	8,6	8,7

Fonte: (Eurostat, 2014a)

No Quadro 17 mostra-se a lista dos 5 municípios holandeses com maior rácio de dívida líquida em percentagem da receita e a lista dos 5 municípios holandeses com menor rácio de dívida líquida em percentagem da receita.

O conceito de dívida líquida é calculado segundo Gemeenten (2014), pela soma da dívida de longo prazo, com os outros passivos de longo prazo, mais a dívida de curto prazo, menos os créditos de curto prazo, menos os ativos líquidos (caixa, bancos, cheques) e os adiantamentos realizados.

Quadro 17 - Dívida líquida - S1313, da Holanda, em % da receita (2013)

Municípios	Ano 2013	Municípios	Ano 2013
Barneveld	270%	Giessenlanden	-265%
Hendrik-Ido-Ambacht	259%	Rozendaal	-149%
Maasdonk	257%	Onderbanken	-134%
Hengelo	255%	Huizen	-90%
Ten Boer	246%	Zeevang	-82%

Fonte: (Gemeenten, 2014)

Constata-se que existem municípios em que a dívida líquida ultrapassa mais de 2 vezes a sua receita, situação considerada alarmante para a gestão financeira corrente municipal. Mas por outro lado verifica-se a existência de municípios com uma situação financeira oposta, não tendo dívida líquida, caso do município de Gessenlanden que tem um *superavit* de 265% da sua receita, valor também considerado exagerado pois o objetivo municipal não é ter excedentes financeiros excessivos. A média da dívida líquida dos 403 municípios holandeses é de 79% da sua receita.

No Quadro 18 revela-se a lista dos 5 municípios holandeses com maior dívida líquida por habitante e a lista dos 5 maiores municípios holandeses sem dívida líquida por habitante.

O município com maior dívida por habitante é Hengelo, com € 8 724, seguido de Groningen com € 6 085, relativamente aos municípios sem dívida líquida por habitante, o melhor é Gessenlanden com uma não dívida por habitante de € 4 844, seguido de Rozendaal com € 4 230 por habitante, conforme se demonstra no Quadro 18. A média municipal holandesa é de € 2 390 por habitante.

Quadro 18 - Dívida líquida - S1313, da Holanda, em euros por habitante (2013)

Municípios	Ano 2013	Municípios	Ano 2013
Hengelo	8.724	Giessenlanden	-4.844
Groningen	6.085	Rozendaal	-4.230
Middelburg	5.749	Onderbanken	-3.404
Maasdonk	5.687	Huizen	-1.773
Schiedam	5.627	Zeevang	-1.639

Fonte: (Gemeenten, 2014)

2.4 Administração local em Portugal

A administração pública está sujeita ao princípio da estabilidade orçamental que consiste na situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC) 95, nas condições estabelecidas sectorialmente. Para tal, todos os subsectores da administração pública, nos quais se inclui a administração local e, consequentemente as autarquias locais, deverão contribuir de forma proporcional para esse princípio.

Na governação local, dentro da estratégia de consolidação orçamental, têm sido consagradas medidas tendentes ao controlo do endividamento municipal, designadamente através do estabelecimento de limites específicos à capacidade de endividamento de cada município.

Para cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental, exigidas pelo PEC e de modo a assegurar a coordenação efetiva entre as finanças do Estado e as finanças das

autarquias locais, a Lei do Orçamento do Estado (LOE) e das regras para a sua execução, podem estabelecer limites máximos ao endividamento municipal inferiores aos que resultariam da aplicação das Leis das finanças locais, artigo 87.º da Lei de Enquadramento Orçamental²⁸.

O limite previsto na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, era mais favorável do que as Leis de execução orçamental, que entretanto foram sendo publicadas, levando a que os municípios não pudessem exceder o valor relativo ao ano anterior.

O endividamento líquido previsto no artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, inclui, a soma dos passivos, nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores e inclui a soma dos ativos, nomeadamente os saldos de caixa, de depósitos em instituições financeiras, das aplicações de tesouraria e dos créditos sobre terceiros. Ainda devem ser incluídos no endividamento líquido total: o endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios, na proporção da participação; e no caso de incumprimento do n.º 2 do artigo 40.º, o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o SEL, na proporção da participação.

O Quadro 19 mostra a evolução do limite ao endividamento líquido municipal entre os anos de 2008 a 2013. Constata-se uma grande diminuição do limite por imposições legais no ano de 2011, reduzindo nesse ano o limite em € 2 375 423 229 relativamente ao ano de 2010. No ano de 2012 mais uma redução imposta pelo LOE de 2012, passando o limite para € 2 299 707 346.

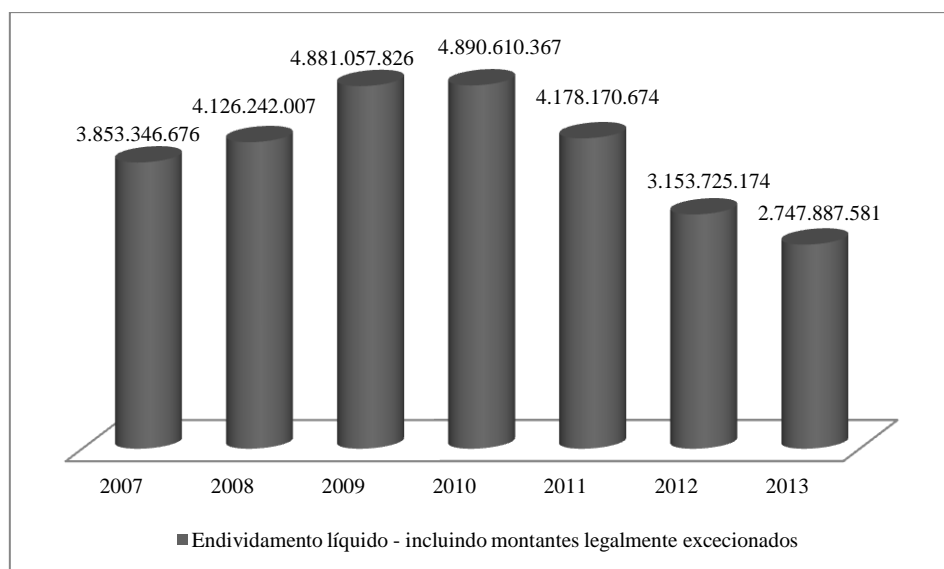
²⁸ Lei n.º 37/2013, de 14 de junho. Procede à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros.

Quadro 19 - Limite ao endividamento líquido municipal, em Portugal, em euros (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Limite (125% dos fundos + receitas municipais)	5.798.694.262	5.777.445.934	5.836.906.625			
Limite ao endividamento líquido 2011 (art.º 53.º OE/2011)				3.461.483.396		
Limite ao endividamento líquido 2012 (art.º 66.º OE/2012)					2.299.707.346	
Limite ao endividamento líquido 2013 (art.º 98.º OE/2013)						2.299.707.346

Fonte: (SIIAL, 2014)

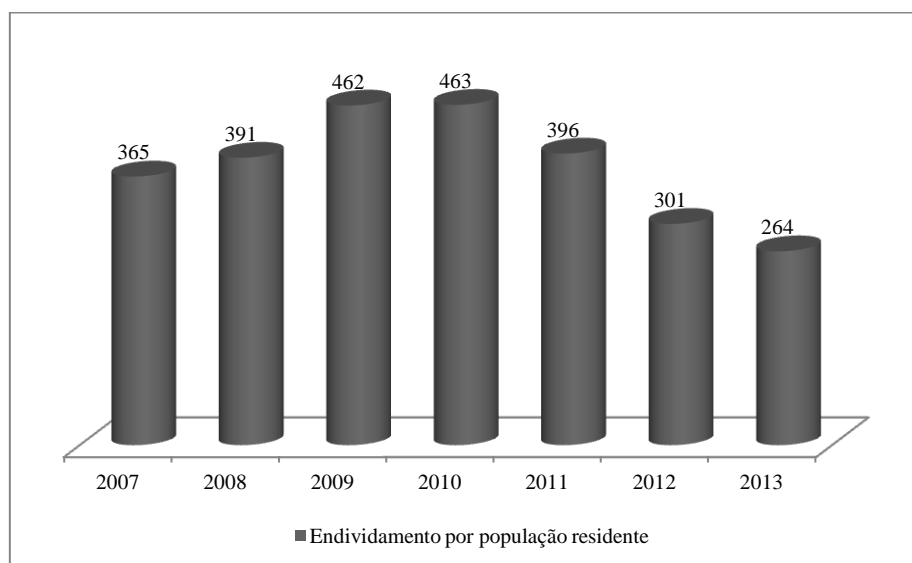
Constata-se no Gráfico 2 que o endividamento líquido municipal, incluindo os montantes legalmente excecionados, atingiu o seu valor máximo no ano de 2010, tendo vindo a diminuir desde então até atingir no ano de 2013 o valor mínimo desde o ano de 2007.

Gráfico 2 - Endividamento líquido municipal, em Portugal, em euros (2007-2013)

Fonte: (SIIAL, 2014)

O Gráfico 3 mostra a evolução da dívida municipal por habitante²⁹, tendo no ano de 2010 atingido o seu máximo. No ano de 2010 cada habitante “tinha ao seu encargo” € 463 de dívida municipal, enquanto no ano de 2013 o valor diminuía para os € 264, descida acentuada para cerca de metade do valor atingido nos anos de 2009 e 2010.

²⁹ População residente em Portugal, dados retirados do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 30 de outubro de 2014.

Gráfico 3 - Endividamento municipal, em Portugal, em euros por habitante (2007-2013)

No Quadro 20 pode-se verificar que os montantes que não são considerados para o cálculo do endividamento líquido municipal têm vindo a decrescer desde o ano de 2007, tendo atingido em 2013 € 1 398 125 773.

Quadro 20 - Montante em dívida excecionado municipal, de Portugal, em euros (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	1.904.105.100	1.855.413.438	1.740.084.969	1.663.275.892	1.620.770.331	1.508.735.787	1.398.125.773

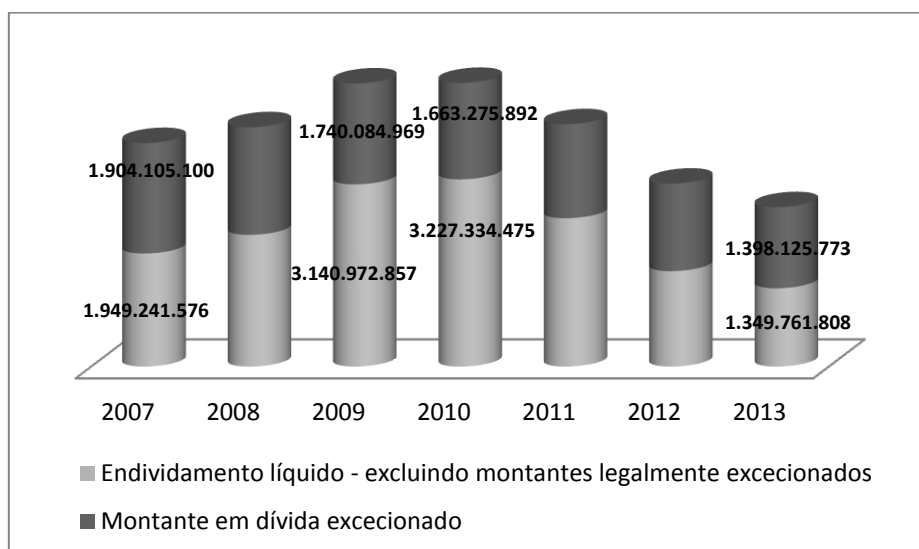
Fonte: (SIIAL, 2014)

Os montantes que não entram para o cálculo do endividamento líquido municipal, têm a natureza de dívida de empréstimos de Médio e Longo Prazo (MLP) e que por normativo legal foram excecionados desse cálculo. Estes montantes podem ter diversas formas, entre outras, empréstimos destinados a fazer face a prejuízos decorrentes de calamidades públicas; destinados à habitação social; destinados a pagamentos de dívidas à EDP; destinados ao Programa Especial de Realojamento; destinados à execução de projetos comparticipados por fundos comunitários; destinados à construção e reabilitação de infraestruturas no âmbito do Euro 2004; destinados a equipamentos e infraestruturas municipais de relevante interesse público; destinados à reabilitação urbana; e destinados ao financiamento de investimentos no âmbito da requalificação e reinserção urbana de bairros críticos.

Verifica-se pela análise ao Gráfico 4, que não contando com o montante das dívidas de MLP excecionadas, o cálculo do endividamento líquido municipal fica deturpado, pois

o seu montante no ano de 2013 é superior ao valor do endividamento líquido sem os montantes excecionados.

Gráfico 4 - Endividamento municipal, em Portugal, em euros (2007-2013)



Fonte: (SIIAL, 2014)

No Quadro 21 evidencia-se o défice das autarquias locais em Portugal ao contrário do défice público português³⁰, varia por valores próximos de zero, a partir no ano de 2012 passa para valores positivos atingindo o valor máximo nesse ano, com um excedente de milhões € 781. Para o ano de 2013 o valor decresce 3 décimas, tendo ainda um excedente local de milhões € 392, correspondendo a 0,2% do PIB português.

Quadro 21 - Défice - S1313, em Portugal, de milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	-490	-1.116	-1.410	-1.566	-243	781	392
% do PIB	-0,3	-0,6	-0,8	-0,9	-0,1	0,5	0,2

Fonte: (Eurostat, 2014a)

No Quadro 22 mostra-se a evolução da dívida local portuguesa com crescimento até ao ano de 2011, atingindo milhões € 11 047, cerca de 6,3% do PIB. Apesar da pequena redução no ano de 2012, a dívida regressou à percentagem de 2011 para o ano de 2013, atingindo o valor de milhões € 10 719.

³⁰ Ver Quadro 9.

Quadro 22 - Dívida - S1313, de Portugal, em milhões de euros e em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	7.710	8.459	9.510	10.691	11.047	10.458	10.719
% do PIB	4,4	4,7	5,4	5,9	6,3	6,2	6,3

Fonte: (Eurostat, 2014a)

A evolução da dívida local por residente vem evidenciada no Quadro 23, verificando-se um crescimento até ao ano de 2011, com € 1 048 por residente, auge da dívida dos últimos 7 anos. Desde o ano de 2007 até ao ano de 2013 a dívida local portuguesa cresceu € 297 por residente.

Quadro 23 - Dívida - S1313, de Portugal, em euros por residente (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	731	801	899	1.011	1.048	997	1.028

Fonte: (Eurostat, 2014a) e (INE, 2014)

3. Conclusões do Capítulo II

Como vimos no Capítulo II – Governação local em contexto de crise, analisou-se no período compreendido entre o ano de 2007 a 2013, o contexto do S13 e S1313 externo a Portugal e o contexto do S13 e S1313 português.

O S13 e S1313 da UE28, da EA16, da Espanha, da Holanda e de Portugal, foram o painel escolhido para a análise do défice público e défice local, e da dívida pública e dívida local.

Foram construídos quadros resumos para a dívida e défice do S13 e do S1313, com base nos quadros anteriormente apresentados, de modo a podermos compreender a evolução do painel estudado.

Pode-se concluir que o défice público S13 tem vindo a reduzir para o painel estudado, depois dos máximos atingidos no ano de 2009 e 2010. Apenas os países da EA16 e Holanda estão abaixo do valor de referência do PEC. Dos países analisados, Espanha é o país que tem o défice público mais elevado, com 6,8% no ano de 2013 (ver Quadro 24).

Quadro 24 - Conclusões do défice - S13, na UE28, EA16, Espanha, Holanda e Portugal, em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE28 em % do PIB	nd	nd	nd	-6,4	-4,5	-4,2	-3,2
EA16 em % do PIB	-0,6	-2,1	-6,2	-6,1	-4,1	-3,6	-2,9
Espanha em % do PIB	2	-4,4	-11	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8
Holanda em % do PIB	0,2	0,2	-5,5	-5	-4,3	-4	-2,3
Portugal em % do PIB	-3	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9

Fonte: (Eurostat, 2014a)

Quanto à dívida pública S13 (ver Quadro 25), pode-se concluir que em todo o painel analisado a dívida tem crescido desde o ano de 2007. Desde o ano de 2007 a 2013 a dívida espanhola cresceu cerca de 260% do PIB, a dívida holandesa cresceu cerca de 161% do PIB e a dívida portuguesa crescer cerca de 187% de PIB. Apesar do grande crescimento da dívida holandesa, esta não se encontra muito superior ao valor de referência do PEC.

Quadro 25 - Conclusões da dívida - S13, na UE28, EA16, Espanha, Holanda e Portugal, em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE28 em % do PIB	nd	nd	nd	78,2	80,8	83,5	85,4
EA16 em % do PIB	nd	nd	nd	83,9	86	89,3	91,2
Espanha em % do PIB	35,5	39,4	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1
Holanda em % do PIB	42,7	54,8	56,5	59	61,3	66,5	68,6
Portugal em % do PIB	68,4	71,7	83,6	96,2	111,1	124,8	128

Fonte: (Eurostat, 2014a)

Pode-se concluir que todo o painel estudado do S13 está acima dos valores limite estipulados no PEC, 60% para a dívida pública e 3% para o défice público. O Tratado de Maastricht estabeleceu cinco critérios de convergência que cada Estado-Membro deve respeitar, neste estudo enumerarei apenas dois, a relação entre o défice orçamental e o PIB não dever exceder 3% e a relação entre a dívida pública e o PIB não dever exceder 60%.

No Quadro 26 evidencia-se o défice público do S1313, verificando-se uma evolução favorável depois do pico registado no ano de 2010 para UE28, EA16, Holanda e Portugal e no ano de 2011 para Espanha.

Quadro 26 - Conclusões do défice - S1313, na UE28, EA16, Espanha, Holanda e Portugal, em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE28 em % do PIB	nd	nd	nd	-0,3	-0,2	-0,1	0
EA16 em % do PIB	0	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	0	0
Espanha em % do PIB	-0,3	-0,5	-0,5	-0,7	-0,8	0,3	0,5
Holanda em % do PIB	-0,4	-0,7	-0,8	-1,1	-0,7	-0,5	-0,3
Portugal em % do PIB	-0,3	-0,6	-0,8	-0,9	-0,1	0,5	0,2

Fonte: (Eurostat, 2014a)

No ano de 2013 o único país com défice é Espanha com 0,3%, já Holanda e Portugal tem um excedente de 0,5% e 0,2%, respetivamente

A evolução da dívida do S1313 mostra-se no Quadro 27, verificando-se uma evolução de crescimento para todo o painel estudado. No ano de 2013, a Holanda é o país com a maior dívida em percentagem do PIB, com cerca de 8,7% e o país com menor dívida é Espanha com 4% do PIB.

Quadro 27 - Conclusões da dívida - S1313, na UE28, EA16, Espanha, Holanda e Portugal, em % do PIB (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE28 em % do PIB	nd	nd	nd	5,7	5,8	6	6,1
EA16 em % do PIB	nd	nd	nd	6,2	6,2	6,4	6,5
Espanha em % do PIB	2,7	2,8	3,2	3,3	3,4	4,2	4
Holanda em % do PIB	7	7,1	7,6	8,1	8,3	8,6	8,7
Portugal em % do PIB	4,4	4,7	5,4	5,9	6,3	6,2	6,3

Fonte: (Eurostat, 2014a)

Pode-se concluir que o S1313 encontra-se em melhores condições financeiras do que o S13 nos indicadores de dívida e de défice estudados.

Capítulo III. Entidades e normas reguladoras

1. Entidades do universo autárquico

As entidades que interagem no universo autárquico, são organismos que têm como atribuições o acompanhamento das atividades desenvolvidas, cooperando e fiscalizando a sua atividade.

Ressalva-se a existência de diferentes poderes sobre as autarquias locais, no território português. Nas regiões autónomas esse poder engrandece em comparação ao Continente, pois segundo o artigo 227.º da CRP, essas regiões, entre outros poderes, podem criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respetiva área, nos termos da Lei, e ainda de exercer poder de tutela sobre elas.

1.1 Universo de interação

As autarquias locais, embora com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, estão sujeitas a prestar contas pelas atividades exercidas no âmbito das atribuições e competências a si delegadas.

As entidades que estão no universo autárquico são as apresentadas na Figura 2.

Figura 2 - Universo autárquico



1.2 Forma e nível

As entidades que estão no universo autárquico distinguem-se na sua forma jurídica, podendo ser agrupadas conforme se mostra na Figura 3.

Figura 3 - Forma jurídica

Tribunais	<ul style="list-style-type: none">• Tribunal de Contas
Instituições Inspectivas	<ul style="list-style-type: none">• Inspeção-Geral de Finanças
Direcções Gerais	<ul style="list-style-type: none">• Direcção-Geral das Autarquias Locais• Direcção-Geral do Orçamento
Comissões	<ul style="list-style-type: none">• Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

As entidades do universo autárquico estão associadas em diferentes níveis de controlo, o nível mais baixo de controlo é o da coordenação, o nível intermédio é o de inspeção e o nível superior é de fiscalização, conforme se mostra na Figura 4.

Figura 4 - Níveis de atuação



Na Figura 5 apresentam-se as entidades que estão no universo autárquico, distribuídas pelos níveis de atuação.

Figura 5 - Distribuição por níveis de atuação

Nível de Coordenação	Nível de Inspeção	Nível de Fiscalização
<ul style="list-style-type: none"> • Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional • Direção-Geral do Orçamento • Direção-Geral das Autarquias Locais 	<ul style="list-style-type: none"> • Inspeção-Geral de Finanças 	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal de Contas

1.3 Entidades que interagem autarquicamente

1.3.1 Tribunal de Contas

A atividade do Tribunal de Contas (TdC), vem regulada na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs: 48/2006, de 29 de agosto; 35/2007, de 13 de agosto; 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro, que aprovam a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

A alínea c) do n.º 1 do artigo 209.º, da CRP, reconhece o TdC no leque dos tribunais, classificando-o como órgão de soberania.

O artigo 214.º da CRP e artigo 1.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, define a jurisdição do TdC, dando poderes de fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciando a boa gestão financeira e a efetiva responsabilidades por infrações financeiras, no âmbito das suas competências e jurisdição.

Alguns dos poderes encontram-se previstos no artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e passam pela fiscalização prévia da legalidade e do cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos; poderes de verificar as contas; poderes de julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos; poderes de apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos da gestão financeira; e apreciar a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

As suas atribuições vão para além das autarquias locais, estando sujeitas à sua jurisdição e aos seus poderes de controlo financeiro, as suas associações ou federações e os seus serviços, de acordo com o artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Tais atribuições originam dois tipos de poderes exercidos, o poder de controlo financeiro e o poder jurisdicional.

O TdC exerce a respetiva competência de fiscalização prévia, de modo integrado com as formas de fiscalização concomitante³¹ e sucessiva³².

O TdC tem vindo a alterar nos últimos anos o modo de interação com as autarquias locais, emanando instruções para o modo de preenchimento e entrega dos documentos de prestação de contas. A partir do ano de 2008, inclusive, passou a exigir o envio da prestação de contas através do portal do TdC na “Área Pública da Prestação Electrónica de Contas”.

1.3.2 Inspeção-Geral das Finanças

A IGF é um serviço do Ministério das Finanças, cuja orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro. Integrado na administração direta do Estado, tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado.

A Lei Orgânica da IGF está atualmente consagrada no Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril, que substituiu o Decreto-Lei n.º 79/2007, de 29 de março.

A sua intervenção abrange todas as entidades do setor público administrativo e empresarial, bem como dos setores privado e cooperativo, neste caso, quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a UE.

As suas principais atribuições encontram-se previstas no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril, e são:

³¹ Artigo 49.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

³² Artigo 50.º e seguintes da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

- exercer, no âmbito da administração financeira do Estado, a auditoria e o controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, de acordo com os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira;
- desempenhar as funções de interlocutor nacional da Comissão Europeia, nos domínios da auditoria, do controlo financeiro e das irregularidades financeiras;
- executar ações de coordenação, articulação e avaliação da fiabilidade dos sistemas de controlo interno dos fluxos financeiros de fundos públicos, nacionais e comunitários;
- efetuar sindicâncias, inquéritos e averiguações a quaisquer serviços públicos ou pessoas coletivas de direito público.

1.3.3 Direção-Geral do Orçamento

A Direção-Geral do Orçamento (DGO) desempenha uma função essencial no âmbito das finanças públicas, cabendo-lhe superintender na elaboração, gestão e execução do Orçamento do Estado, na contabilidade pública, no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado e na elaboração das contas públicas.

A sua ação assume também uma dimensão europeia, no âmbito da qual tem de desempenhar uma função de controlo igualmente estratégico, dadas as crescentes exigências de convergência financeira no âmbito da UE.

Neste sentido, foi aprovada a Lei Orgânica do Ministério das Finanças pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, determinando a reestruturação da DGO, que veio a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 191/2012 de 23 de agosto, reorganizando a sua estrutura orgânica.

As suas principais atribuições vêm descritas no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto, e são:

- preparar o Orçamento do Estado e a elaboração da Conta Geral do Estado;
- acompanhar a evolução da conta das administrações públicas, averiguando o cumprimento dos objetivos de política definidos e apresentar orientações para melhorar o desempenho da política orçamental;
- produzir e difundir a informação referente à execução orçamental e às matérias respeitantes às finanças públicas;

- elaborar estimativas das contas das administrações públicas na ótica da contabilidade nacional e cooperar na preparação das contas nacionais;
- examinar, acompanhar e controlar a execução dos programas orçamentais, em colaboração com os respetivos coordenadores;
- desencadear as iniciativas necessárias para efeitos da realização de auditorias orçamentais e colaborar com a IGF em ações deste âmbito;
- superintender na elaboração e divulgação de normas de contabilização de receitas e despesas públicas e colaborar na definição de regras e procedimentos necessários à elaboração das demonstrações financeiras do Estado, de acordo com o modelo conceptual definido pela Comissão de Normalização Contabilística;
- preparar os projetos de diploma de execução orçamental e instruções para o seu cumprimento e elaborar pareceres jurídicos e orçamentais sobre os projetos de diplomas que impliquem despesas e receitas públicas;
- participar no acompanhamento dos programas celebrados entre o Estado e os municípios e os Governos Regionais.

A ação da DGO exerce-se no âmbito do setor público administrativo, sobre todas as entidades, independentemente do seu grau de autonomia ou estatuto especial, e ainda, no que se refere à recolha e tratamento de informação de natureza financeira, sobre as restantes entidades do setor empresarial do Estado.

1.3.4 Direção-Geral das Autarquias Locais

A Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) é um serviço central da administração direta do Estado, integrado na Presidência do Conselho de Ministros e dotado de autonomia administrativa.

A sua orgânica vem disciplinada no Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro.

A DGAL tem por missão a conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central.

As missões cometidas à DGAL foram genericamente prosseguidas, desde o ano de 1974, pelas seguintes instituições: Direcção-Geral da Administração Autárquica;

Direcção-Geral da Ação Regional e Local; Direcção-Geral da Ação Regional; e Direcção-Geral da Administração Local.

As suas atribuições vêm descritas no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro, as principais atribuições são:

- assegurar os meios e os instrumentos necessários ao apoio e à cooperação técnica e financeira entre a administração central e a administração local autárquica, em articulação com CCDR;
- acompanhar o processo de descentralização de competências para as autarquias locais;
- estabelecer critérios, em colaboração com os organismos competentes, relativos às transferências financeiras para as autarquias locais e respetivas associações, as áreas metropolitanas, bem como sistematizar o respetivo processamento;
- acompanhar a articulação das CCDR com as autarquias locais na concretização dos programas operacionais e de planeamento relativos às regiões do continente;
- coordenar e sistematizar as informações e pareceres jurídicos prestados pelas CCDR sobre matérias relacionadas com a administração local, promovendo a respetiva uniformidade interpretativa;
- gerar e desenvolver sistemas de informação relativos às autarquias locais no âmbito da gestão financeira, patrimonial, administrativa e do pessoal;
- coordenar a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), propondo as normas e os procedimentos necessários à uniformização, simplificação e transparência do respetivo sistema contabilístico;
- cooperar na elaboração de medidas legislativas relativas à administração local autárquica e acompanhar e apreciar os efeitos da respetiva aplicação, elaborar estudos, análises e pareceres a pedido dos membros do Governo e sistematizar as informações e os pareceres jurídicos sobre matérias relacionadas com a administração local autárquica, promovendo a sua uniformização interpretativa;
- acompanhar o funcionamento dos sistemas de organização e gestão implantados na administração local autárquica e propor as medidas adequadas à melhoria das respetivas eficiência e eficácia;
- prestar a informação e o apoio necessários à instrução dos processos legislativos de criação, extinção e alteração de autarquias locais e respetivas associações e áreas metropolitanas;

- assegurar, em colaboração com as entidades competentes, o acompanhamento das questões e o cumprimento dos acordos relacionados com a administração local autárquica aos níveis comunitário e internacional.

Com a finalidade de servir a administração local e os cidadãos, a DGAL desenvolve, nomeadamente, projetos legislativos, estudos e pareceres sobre matérias de interesse autárquico, acompanha os processos de modernização administrativa autárquica, identifica as potencialidades, os bloqueamentos e os desafios da administração local e emite pareceres sobre iniciativas legislativas da Assembleia da República relacionadas com as autarquias locais.

O desenvolvimento harmonioso do País e a realização da justiça distributiva tem exigido o estabelecimento e a avaliação de critérios de repartição dos recursos financeiros do Estado pelas autarquias locais, no âmbito dos fundos municipais e do fundo de financiamento das freguesias.

A DGAL pretende contribuir para a sustentabilidade económica da administração autárquica, procedendo, por isso, à análise do sistema financeiro das autarquias locais e ao acompanhamento das respetivas aplicações práticas de gestão.

Tendo em vista a cabal prossecução das suas missões, esta instituição de âmbito nacional coopera com outros serviços da administração central, designadamente com as CCDDR, o Centro de Estudos e Formação Autárquica, a DGO e a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. A DGAL coopera ainda com instituições internacionais, participando no Comité Diretor da Democracia Local e Regional do Conselho da Europa, no qual detém a representação da delegação portuguesa.

1.3.5 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

As CCDDR são organismos desconcentrados da Presidência do Conselho de Ministros, com tutela conjunta com o Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, têm por missão executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível da sua NUT

II³³, promoverem a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiarem tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

Cabe, assim, às CCDR assegurarem a prestação eficiente dos serviços no seu âmbito de atuação, colocando-os na linha da racionalização e modernização dos serviços públicos e atuando com a necessária competência técnica para se tornar um instrumento eficaz da ação governativa. Por outro lado, cabe-lhe estimular e promover os agentes e as atividades regionais, contribuindo para a prossecução dos grandes desígnios da coesão do espaço regional e nacional e para o reforço da competitividade em torno da valorização dos recursos regionais e da promoção da inovação.

O Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, aprova a orgânica das CCDR, classificando-as como serviços desconcentrados da Administração Central dotados de autonomia administrativa e financeira, incumbidos de executar medidas proveitosas para o desenvolvimento das respetivas regiões e existindo apenas no território de Portugal Continental.

As CCDR prosseguem atribuições no domínio do desenvolvimento regional e fundos comunitários e prestam apoio às autarquias locais e às suas associações, funcionando como principal interlocutor junto dos cidadãos e das suas organizações, de forma a assegurar uma maior relação de proximidade.

As CCDR propriamente ditas, só foram criadas no ano de 2003, com a fusão entre as Comissões de Coordenação Regional³⁴ e as Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território, organismos estes que também não passavam de serviços desconcentrados do Estado central.

Atualmente, existem cinco CCDR repartidas por Portugal Continental, a do Norte, a do Centro, a de Lisboa e Vale do Tejo, a do Alentejo e a do Algarve.

³³ Unidades Territoriais Estatísticas de Portugal designam as sub-regiões estatísticas em que se divide o território português, de acordo com o Regulamento n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Maio de 2003.

³⁴ As Comissões de Coordenação Regional (CCR) foram instituídas no ano de 1979, na sequência das regiões de planeamento criadas, no ano de 1969, durante o governo de Marcelo Caetano, com o objetivo de fazer uma distribuição regional equitativa do desenvolvimento a ser obtido pelo III Plano de Fomento. Inicialmente, as CCR tinham apenas funções de coordenação da atividade dos municípios, mas viram as suas competências aumentarem bastante ao longo do final do século XX. Contudo, antes do ano de 2003, as CCR já funcionavam com funções semelhantes às das atuais CCDR.

1.3.6 Outras entidades

1.3.6.1 Comité das Regiões - União Europeia

O Comité das Regiões (CR) é um órgão consultivo que representa as entidades locais e regionais da UE.

Os atores subnacionais foram incluídos no processo supranacional no início da década de 90, quando a UE criou uma nova entidade para representá-los, o CR.

Em 1992 com a assinatura do Tratado de Maastricht, os líderes da UE decidem criar o CR, tornando obrigatório a sua consulta pela Comissão Europeia e pelo Conselho Europeu em domínios que se revestem de importância regional vital.

O CR tem por função apresentar os pontos de vista regionais e locais sobre a legislação europeia, através de relatórios/pareceres sobre as propostas da Comissão.

A Comissão, o Conselho e o Parlamento devem consultar o CR antes da tomada de decisões sobre questões relativas à administração local e regional, em matérias sobre política de emprego, ambiente, educação ou saúde pública.

O CR tem atualmente 353 membros dos atuais 28 países da EU e são representantes políticos eleitos, ou figuras de relevo, das entidades locais ou regionais da sua região de origem.

O Comité vê o seu papel reforçado pelo Tratado de Lisboa, pois a “Comissão Europeia deve consultar as entidades locais e regionais, bem como as respetivas associações de toda a UE, já na fase pré-legislativa” ("Comité das Regiões," 2014).

A Comissão tem apenas um carácter consultivo, a decisão final sobre a aceitação ou não de alterações a propostas legislativas reside exclusivamente com a Comissão Europeia.

1.3.6.2 Conselho de Coordenação Financeira

O Conselho de Coordenação Financeira (CCF) vem regulado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, no seu artigo 12.º, mas já na anterior Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, vinha previsto no seu artigo 5.º a coordenação das finanças locais com as finanças estaduais, pelo Conselho de Coordenação Financeira do Setor Público Administrativo.

A sua única atribuição é assegurar a coordenação entre finanças locais e finanças do Estado, promovendo a troca de informação entre os seus membros, nomeadamente entre os representantes da administração central e das autarquias locais.

O CCF é composto por um representante do membro do Governo responsável pela área das finanças; um representante do membro do Governo responsável pela área das autarquias locais; um representante da DGO; um representante do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças; um representante da Autoridade Tributária e Aduaneira; um representante da DGAL; dois representantes da ANMP); e dois representantes da ANAFRE.

Nas reuniões ordinárias do CCF participa um representante do Conselho de Finanças Públicas, com estatuto de observador.

O CCF remete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, até 30 dias após a realização das reuniões, um relatório onde conste a informação trocada e as respetivas conclusões.

1.3.6.3 Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL

O Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL (SATAPOCAL) foi criado pelo Despacho n.º 4839/99, de 22 de fevereiro³⁵, do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território e aditado pelo Despacho n.º 19942/99, de 28 de setembro³⁶, com o objetivo de uniformizar o apoio técnico na aplicação do POCAL.

As suas principais atribuições são:

- aprovar entendimentos sobre os pedidos de esclarecimento suscitados por autarquias locais e outras entidades equiparadas, pelas entidades responsáveis pela implementação dos sistemas informáticos e pelos próprios membros do SATAPOCAL, elaborando e divulgando as correspondentes propostas de notas técnicas;
- propor modificações legislativas ao POCAL, por determinação superior.

³⁵ Publicado no Diário da República n.º 57, II Série, de 9 de março.

³⁶ Publicado no Diário da República n.º 245, II Série, de 20 de outubro.

O SATAPOCAL é constituído por representantes DGAL, de cada uma das CCDR, da Região Autónoma dos Açores, da Região Autónoma da Madeira e do Centro de Estudos e Formação Autárquica. Para além destes, conta ainda com o acompanhamento e colaboração de representantes da IGF e do TdC.

1.4 Evolução das entidades ao longo dos tempos

Nos últimos anos temos assistido a mudanças significativas nas entidades referidas nos pontos anteriores.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, estabeleceu os objetivos e as linhas estratégicas de orientação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), descrevendo as respetivas fases e calendarização, os níveis de orientação e direção política e a forma como é cumprido.

Com o PRACE pretendeu-se tornar a administração pública mais próxima do cidadão, modernizando e melhorando as entidades e a qualidades dos serviços públicos prestados, com ganhos de eficácia e eficiência.

Pretendeu-se também diagnosticar e reformar a estrutura da administração pública central, de forma a esta melhor se constituir como instrumento do desenvolvimento económico, social e cultural sustentado do país e da afirmação e relevância no plano internacional.

O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), aprovado em 20 de julho de 2011, em Conselho de Ministros, visa os objetivos de redução permanente de despesa e a implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da administração central, com a extinção e racionalização de órgãos e serviços do Estado, numa redução de estruturas de nível superior da administração direta e indireta, e dos cargos dirigentes.

Estes dois planos, em especial o último, vieram reestruturar a maior parte das entidades referidas nos pontos anteriores, durante o ano de 2012; as entidades evoluíram e a sua estrutura orgânica reorganizada, no sentido de torna-las mais versáteis, modernas e eficientes para o futuro. É determinante no processo de modernização da administração pública a materialização de objetivos de racionalização das estruturas do Estado e dos recursos humanos, eliminando essencialmente as redundâncias funcionais.

2. Regulação

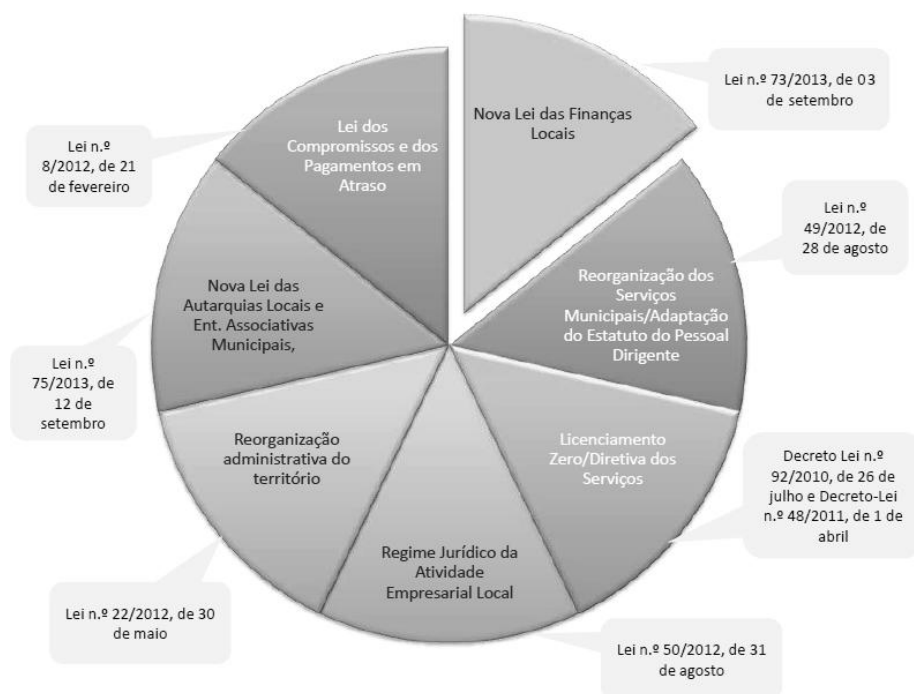
Os Babilônios, chefiados por Hamurabi, durante o seu reinado de 1792-1750 antes de cristo, elaboraram um dos primeiros códigos de Leis escritos, determinando direitos e deveres a que o povo e autoridades tinham que obedecer (Staff, 2009).

Neste ponto serão referidas as diversas normas publicadas em Portugal nos últimos anos, que pela força reguladora têm vindo a mudar o paradigma de controlo e da autonomia administrativa e financeira exercida pelo Estado e pelas entidades fiscalizadoras.

A regulação é o ato ou efeito de regular, estabelecendo normas de forma a conter comportamentos dentro de certos limites.

Na Figura 6 mostram-se algumas das principais normas reguladoras das autarquias locais, grande parte analisadas neste estudo, para além de outras enumeradas nos pontos seguintes. Destaca-se, das restantes, a nova Lei das finanças locais por conter normas mais restritivas a nível financeiro.

Figura 6 - Principais normas autárquicas



Fonte: (Costa, 2013)

As normas que regulam as atribuições, as competências e as atividades desenvolvidas nas autarquias locais são muitas e interrelacionam-se mutuamente. Não podendo fazer

uma recolha exaustiva ao rol de normas autárquicas, por não ser o objetivo primordial desta investigação, apenas serão recolhidas/observadas as principais normas.

Neste ponto descreve-se a panóplia da legislação reguladora das autarquias locais, primordialmente a referente aos municípios, enumerando-se apenas as mais importantes e divididas em três períodos distintos:

- o período em análise na investigação, ano de 2007 a 2013;
- o período anterior ao ano de 2007, mas com influência no trabalho de investigação; e
- o período depois do ano de 2013.

2.1 Regulação no período de 2007-2013

O primeiro período a ser estudado encontra-se compreendido entre os anos de 2007 e 2013.

Da legislação publicada estudou-se as principais medidas previstas em cada um dos diplomas enumerados.

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro - Aprova a Lei das Finanças Locais³⁷

As transferências financeiras do Estado passam a designar-se, para os municípios, por Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), Fundo Social Municipal (FSM) e Participação Variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) e para as freguesias por Fundo de Financiamento das Freguesias.

O FSM, previsto no artigo 24.º, constitui uma transferência consignada a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social.

Aparece o conceito do endividamento líquido municipal, no seu artigo 36.º e estabelece no seu artigo 37.º o limite a esse endividamento, não podendo os municípios no final de cada ano, exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos

³⁷ Revogada em 1 de janeiro de 2014, pela entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

municipais, do FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do SEL, relativas ao ano anterior.

Nos deveres de informação, previstos no artigo 50.º, a Lei define novos elementos e prazos para a remessa da informação pretendida.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro - Aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP)³⁸

Estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

Para além do objetivo de alinhamento com as mais recentes diretivas comunitárias, o CCP procede ainda a uma nova sistematização e a uma uniformização de regimes substantivos dos contratos administrativos atomizados até agora.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008 de 22 de fevereiro - Aprova o programa de redução de prazos de pagamentos a fornecedores de bens e serviços pelas administrações públicas, denominado Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)

As principais medidas passam pela criação de mecanismos de substituição de dívida a fornecedores por empréstimos financeiros de MLP e pela definição do indicador de prazo médio de pagamentos a fornecedores, a sua monitorização e publicitação.

A avaliação do grau de cumprimento dos objetivos de prazos de pagamento a fornecedores é realizada com base na variação homóloga do Prazo Médio de Pagamentos (PMP) registado no final de cada ano.

Acórdão do Tribunal de Contas n.º 1/2009, de 17 de junho - Regula a contração de empréstimos a médio e longo prazo pelos municípios para aplicação em investimentos

Fixa jurisprudência no sentido de que a contração de empréstimos a médio e longo prazo pelos municípios para aplicação em investimentos pressupõe a demonstração de que os mesmos têm capacidade de endividamento para o efeito, como resulta do

³⁸ Republicado pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro.

disposto no n.º 6 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. A falta de capacidade de endividamento funda a recusa de visto.

Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril - Orçamento de Estado de 2010

O recrutamento de trabalhadores sem relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado deve observar a regra de recrutamento de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas por aposentação, exoneração, demissão, despedimento ou outra forma de desvinculação.

Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho - Aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no PEC

A redução do vencimento mensal ilíquido dos titulares de cargos políticos e dos gestores públicos e equiparados, a título excecional, em 5%.

As transferências do Orçamento do Estado para as autarquias locais são reduzidas em € 100 000 000.

As contratações de novos empréstimos, incluindo outras formas de dívida, não podem ser contratadas, caso impliquem um aumento do seu endividamento líquido³⁹.

O não cumprimento dos limites de endividamento fixados, determina a redução na proporção do incumprimento das transferências a efetuar.

Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho - Estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços

O diploma transpõe para a legislação nacional a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro.

O objetivo da Lei é a simplificação administrativa, através da desburocratização e simplificação dos processos administrativos, concebendo para o efeito um balcão único eletrónico que possibilita a qualquer prestador ou destinatário de serviços, o acesso por via eletrónica às autoridades administrativas competentes pelo processo.

³⁹ O disposto não prejudica o previsto nos n.ºs 5 a 7 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e na alínea c) do artigo 40.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro - Orçamento do Estado para 2011

Os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira⁴⁰, não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída. Aplica-se no ano de 2011⁴¹ às autarquias com endividamento líquido superior ao limite legal de endividamento no ano de 2010, ainda que não tenha sido declarada a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira.

Às autarquias não abrangidas por este impedimento, aplica-se o disposto no artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, que permite o recrutamento excecional segundo alguns requisitos⁴².

Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro - Orçamento do Estado para 2012

O controlo do recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais, vem previsto no n.º 7, do artigo 46.º, obrigando, até ao final do mês seguinte ao do termo de cada trimestre, informação à DGAL do número de trabalhadores recrutados.

A redução de trabalhadores nas autarquias locais, vem previsto no artigo 48.º, impondo até ao final do 3.º trimestre do ano de 2012, a redução do número de trabalhadores de acordo com os seguintes critérios:

- autarquias que, no período relativo aos anos de 2009, 2010 e 2011, tenham reduzido em 10% ou mais o número de trabalhadores relativamente aos existentes em 31 de dezembro de 2008 reduzem, no mínimo, em 1% o número de trabalhadores existentes em 31 de dezembro de 2011;
- autarquias que, no período relativo aos anos de 2009, 2010 e 2011, tenham reduzido em menos de 10% o número de trabalhadores relativamente aos

⁴⁰ Nos termos do disposto no artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e alterações.

⁴¹ Como medida de estabilidade nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 84.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, e alterada pela Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro.

⁴² Fundamentação na existência de relevante interesse público no recrutamento e impossibilidade de ocupação dos postos de trabalho.

existentes em 31 de dezembro de 2008 reduzem, no mínimo, em 2 % o número de trabalhadores existentes em 31 de dezembro de 2011;

- autarquias que, no período referido nas alíneas anteriores, tenham mantido ou aumentado o número de trabalhadores relativamente aos existentes em 31 de dezembro de 2008 reduzem, no mínimo, em 3% o número de trabalhadores existentes em 31 de dezembro de 2011.

O mesmo artigo obriga, no final de cada trimestre, informação detalhada à DGAL acerca da evolução do cumprimento dos objetivos de redução do número de trabalhadores

No caso de incumprimento dos objetivos de diminuição, há lugar a uma redução das transferências do Orçamento do Estado para a autarquia em causa no montante equivalente ao que resultaria, em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal.

Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril - Acesso e exercício no licenciamento zero

A norma simplifica o regime de acesso e de exercício de diversas atividades económicas no âmbito da iniciativa “licenciamento zero”. Destinada a reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas, pela eliminação de licenças, autorizações, vistorias e condicionamentos prévios, mas substituindo-os por ações de fiscalização à posteriori e criando mecanismos de responsabilização efetiva dos promotores.

Aponta também para desmaterialização de procedimentos administrativos e a modernização da forma de relacionamento da administração com os cidadãos e empresas.

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro - Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas

A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) veio trazer novas responsabilidades aos dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade e também novas regras na execução do orçamento da despesa em consonância com a execução da receita.

Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis⁴³.

Tendo por fim a prevenção e a regulação, destacam-se os seguintes objetivos na LCPA:

- estancar a dívida atual, contendo ou impedindo a contração de compromissos quando não existam receitas previstas para o seu pagamento a curto prazo;
- diminuir o prazo médio de pagamento a fornecedores;
- fiscalizar os compromissos plurianuais;
- responsabilizar e sancionar os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade, pelo não cumprimento da Lei, designadamente se assumirem compromissos sem fundo disponível e aumentarem os pagamentos em atraso.

Quaisquer responsáveis que assumam compromissos, em violação do previsto na presente Lei, incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória.

A execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso e os pagamentos só podem ser realizados quando os compromissos tiverem sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos.

As entidades com pagamentos em atraso, no final do ano, preveem a receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes na percentagem de 75% da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário, enquanto as entidades sem pagamentos em atraso podem prever 100%.

A LCPA, para além da sua vertente preventiva, preocupa-se com a regularização dos pagamentos em atraso existentes à data da sua publicação. Assim, no n.º 1 do artigo 16.º da LCPA, prevê-se a obrigação das entidades com pagamentos em atraso no final do

⁴³ São as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos: i) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes; ii) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes; iii) A receita efetiva própria que tenha sido cobrada ou recebida como adiantamento; iv) A previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes; v) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei; vi) As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional cujas faturas se encontrem liquidadas, e devidamente certificadas ou validadas; e vii) Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º.

ano de 2011, a apresentarem um plano de liquidação de pagamentos, até 90 dias após a entrada em vigor da presente Lei, à DGO, e, nos casos dos serviços da Administração local, à DGAL.

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica

A Lei estabelece os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica, definindo os termos da participação das autarquias locais na materialização do processo, incentivando e consagrando a obrigatoriedade da reorganização.

A Unidade Técnica, prevista no artigo 13.º, foi criada para a reorganização administrativa do território, que funciona junto da Assembleia da República.

Uma das competências da Unidade Técnica, foi apresentar à Assembleia da República proposta concreta de reorganização, em caso de falta de pronúncia das Assembleias Municipais.

Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho - Aprovação de normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro

Através do presente diploma esclarecem-se alguns dos conceitos, entre outros, o de “Dirigente”, “Gestores”, “Responsável pela contabilidade”, “Pagamentos em atraso”, “Fundos disponíveis”, “Despesas urgentes e inadiáveis”, “Fundo de maneo” e “Compromissos plurianuais”.

A simplificação do processo de assunção de compromissos decorrentes de despesas urgentes e imprevisíveis e das despesas realizadas mediante utilização do fundo de maneo.

Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto – Aprova o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)

O PAEL visou regularizar as dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL, à data de 31 de março de 2012, através de uma linha de crédito no total de mil milhões de euros.

Os municípios aderentes são enquadrados em dois programas distintos, de acordo com a sua situação financeira, o primeiro dirigido a municípios em situação de desequilíbrio estrutural, em 31 de dezembro de 2011, ou abrangidos com um plano de reequilíbrio financeiro e ainda estejam com dívidas em atraso há mais de 90 dias; o segundo dirige-se a municípios com as dívidas em atraso a mais de 90 dias, em 31 de março de 2012, reportadas no SIAL.

Em novembro do ano de 2012, 82 municípios, evidenciados no Quadro 28, celebraram o contrato de acesso ao programa, num valor calculado de milhões € 355, correspondendo a 35,50% do fundo disponível.

Quadro 28 - Municípios aderentes ao PAEL

Alcobaça	Barreiro	Entroncamento	Guarda	Melgaço	Ourém	Ponte da Barca	Santa Maria da Feira	Sobral de Monte Agraço	Valença	Vila Nova de Paiva
Aljustrel	Calheta (Madeira)	Espinho	Ílhavo	Miranda do Douro	Paços de Ferreira	Póvoa de Lanhoso	Santo Tirso	Soure	Valongo	Vila Verde
Almeirim	Câmara de Lobos	Estremoz	Lagoa	Monforte	Paredes	Póvoa de Varzim	São Pedro do Sul	Tábua	Valpaços	
Alvaiázere	Caminha	Ferreira do Alentejo	Lagos	Montijo	Paredes de Coura	Reguengos de Monsaraz	Sardoal	Tavira	Viana do Castelo	
Ansião	Cartaxo	Funchal	Lamego	Nelas	Penafiel	Ribeira de Pena	Seia	Torres Novas	Vila da Praia da Vitória	
Armamar	Chamusca	Fundão	Loulé	Óbidos	Penela	Ribeira Grande	Sertão	Trancoso	Vila do Conde	
Arruda dos Vinhos	Chaves	Gouveia	Lourinhã	Oliveira de Azeméis	Peniche	Rio Maior	Sesimbra	Vagos	Vila Nova da Barquinha	
Azambuja	Covilhã	Grândola	Lousã	Oliveira de Frades	Peso da Régua	Sabrosa	Sines	Vale de Cambra	Vila Nova de Gaia	

Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto - Estatuto do pessoal dirigente das Câmaras Municipais

O diploma define que os cargos dirigentes das Câmaras Municipais são o diretor municipal, o diretor de departamento municipal e o chefe de divisão municipal.

Estabelece limites para o provimento de cargos dirigentes, artigos 6.º, 7.º e 8.º, bem como a formação e as competências adequadas ao desempenho das suas funções.

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto - Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

A Lei sujeita a um maior controlo financeiro as empresas locais, de modo a averiguar a legalidade, a economia, a eficiência e a eficácia da sua gestão. Esse controlo financeiro de legalidade compete à IGF, sem prejuízo das competências atribuídas pela Lei ao TdC.

Para atribuição às empresas locais de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes, artigo 32.º da Lei, exige a celebração de um contrato programa, em que estejam previstas as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual das atividades de interesse geral ou de desenvolvimento local e regional assumidas, transferências essas que são classificadas como as contrapartidas dessas obrigações de acordo com os artigos 47.º e 50.º da Lei.

O artigo 36.º proíbe a atribuição às empresas locais de quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplementos a participações de capital, possibilitando a celebração de contratos de aquisição de bens ou serviços, de locação, de fornecimento ou de empreitada entre as empresas locais e as entidades públicas nelas participantes, a remunerar contratualmente a preços de mercado.

As empresas locais são obrigadas a apresentarem resultados anuais equilibrados, de acordo com o n.º 1 do artigo 40.º. No caso de o resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social, com vista a equilibrar os resultados do exercício em causa.

Para além de outros objetivos consagrados na Lei, esta tem outro grande objetivo que é a dissolução das empresas locais, previstas no artigo 62.º, em que as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das situações seguintes:

- as vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios;
- quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das suas receitas;
- quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;
- quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

Segundo o n.º 2 do artigo 62.º, a dissolução prevista no n.º 1 do mesmo artigo não prejudica a aplicação dos regimes previstos nos artigos 63.º a 65.º. Estes regimes permitem a transformação, pela alienação integral da participação detida pela entidade pública participante, artigo 63.º; a integração e fusão de empresas locais, artigo 64.º; e a

internalização, com a passagem das atividades das empresas locais, nos serviços das respetivas entidades públicas participantes, artigo 65.º.

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro - Orçamento do Estado para 2013

A redução de dívida a mais de 90 dias, vem prevista no n.º 1 do artigo 96.º, impondo até ao final do ano de 2013, às entidades incluídas no subsector da administração local, para além das já previstas no PAEL, a redução no mínimo de 10% dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias⁴⁴.

No n.º 4 do artigo 96.º impõem a obrigação da utilização do aumento de receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) na redução do endividamento de MLP do município. No caso do cumprimento dos limites de endividamento líquido calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, o n.º 5 do artigo 96.º, permite substituir a redução do endividamento de MLP por uma aplicação financeira a efetuar obrigatoriamente junto do Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE. Esta aplicação financeira só pode ser utilizada para efeitos de redução de pagamentos em atraso há mais de 90 dias ou do endividamento municipal, n.º 6 do artigo 96.º.

A redução de trabalhadores nas autarquias locais, vem previsto no n.º 1 do artigo 65.º, em que durante o ano de 2013, as autarquias locais reduzem, no mínimo, em 2% o número de trabalhadores face aos existentes em 31 de dezembro de 2012. No caso de incumprimento, há lugar a uma redução das transferências do Orçamento do Estado para a autarquia no montante equivalente ao que resultaria, em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal.

As autarquias locais em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira não podem proceder à abertura de procedimentos concursais para recrutamento de trabalhadores.

A presente Lei obriga no final de cada trimestre, as autarquias locais a prestarem à DGAL, informação detalhada acerca da evolução do cumprimento dos objetivos de redução de trabalhadores.

⁴⁴ Registados no SIIAL em setembro de 2012.

Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março - Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2013⁴⁵

As principais medidas constantes nesta norma consagram apenas as obrigações de reporte de informação através do suporte informático da DGAL. Assim, obriga à remessa do registo da informação sobre fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal e saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e os pagamentos em atraso, até ao dia 10 do mês seguinte a que se reporta, no suporte informático da DGAL - SIIAL, artigo 57.º.

Este diploma obriga ainda ao envio de informação mensal sobre a execução orçamental e o balancete analítico, até ao dia 15 do mês seguinte àquele a que a informação se refere; a informação relativa aos ativos e aos passivos financeiros para cálculo do endividamento líquido, até ao dia 30 do mês seguinte ao final do trimestre; até ao dia 30 do mês seguinte ao final do trimestre, a informação relativa às entidades que integram o setor empresarial local, incluindo as empresas participadas; e a informação relativa a pessoal ao serviço e despesas com pessoal' artigo 61.º.

Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro - Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais

A Lei vem introduzir algumas modificações num conjunto de matérias, impostas por via dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português, através do PAEF.

Sobretudo na introdução de normas que promovem alterações ao nível dos impostos municipais, com a extinção gradual do Imposto Municipal de Transmissão de Imóveis até ao ano de 2018 e com a transferência da totalidade de receita do IMI dos prédios rústico e de 1% da receita do IMI dos prédios urbanos para as freguesias.

A principal reforma introduzida por esta Lei foi o endividamento municipal, passando a existir um novo conceito intitulado de “Limite da dívida total”, previsto no artigo 52.º, que estabelece novos limites para a contração de empréstimos, sem qualquer

⁴⁵ Aprovado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

possibilidade de exceção. Passam a contar para esse limite, segundo o artigo 54.º, todas as entidades que pertencem à esfera do município⁴⁶.

A efetivação dos cortes do fundo de equilíbrio financeiro a que os municípios têm direito, de 25,3% para 19,5%, consagrando as reduções anteriormente impostas pelo PEC e PAEF.

Este normativo introduz algumas medidas inovadoras como a obrigação de auditor externo, prevista no artigo 77.º; o Fundo de Regularização Municipal, previsto nos artigos 65.º ao 67.º; os dois mecanismos distintos de recuperação financeira municipal, o saneamento financeiro e a recuperação financeira, previstos no artigo 57.º.

Para prevenir eventuais agravamentos de desequilíbrios financeiros, a Lei estabelece a criação de um Fundo de Apoio Municipal (FAM), artigo 62.º, destinado a apoiar os municípios que entrem em situações de saneamento ou recuperação financeira e que será financiado por verbas provenientes do Estado e dos municípios.

Os municípios em situações de incumprimento do limite da dívida total, que atinjam ou ultrapassem a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, ficam sujeitos a mecanismos de alerta precoce, enviados pela DGAL, e informando os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, bem como os presidentes dos órgãos executivos e deliberativo do município em causa⁴⁷.

No caso de atingirem ou ultrapassarem 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores⁴⁸, ficam sujeitos a mecanismos de recuperação financeira municipal, sendo informadas para além das entidades referidas no parágrafo anterior, o Banco de Portugal, n.º 2 do artigo 56.º.

Ao nível orçamental este normativo implementa um novo conceito de equilíbrio orçamental, previsto no artigo 40.º, obrigando as autarquias locais a terem uma receita corrente bruta cobrada pelo menos igual à despesa corrente, acrescida ainda das amortizações médias de empréstimos de MLP.

⁴⁶ Os serviços municipalizados, as empresas municipais e intermunicipais, as fundações e demais entidades participadas ou controladas pelas câmaras municipais.

⁴⁷ N.º 1, do artigo 56.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

⁴⁸ Artigo 57.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

A calendarização orçamental foi alterada e vem prevista no artigo 45.º, passando para a data de 31 de outubro, a apresentação por parte do órgão executivo ao órgão deliberativo da proposta de orçamento municipal.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - Estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo

A Lei vem revogar grande parte dos artigos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, pelo que continua parcialmente em vigor no que respeita, designadamente, a constituição, composição e instalação dos órgãos autárquicos.

Vem definir as atribuições, as competências e o funcionamento dos órgãos, das entidades a si sujeitas. Regimenta ainda as entidades intermunicipais, diferenciando-as em naturezas diferentes, em Área metropolitana, em Comunidade intermunicipal, em Associações de freguesias e de municípios de fins específicos.

A reorganização é redefinida à escala intermunicipal e da NUT III.

Também são previstas normas para a descentralização administrativa, visando a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis. Define ainda recursos para as competências descentralizadas para que a intangibilidade das atribuições não aconteça.

Definição do quadro jurídico de contratualização e descentralização de competências na administração pública, quer do Estado para as autarquias locais, como dos municípios para as entidades intermunicipais. Reforço ainda do quadro legal de competências das juntas de freguesia através da delegação de competências.

As decisões deverão ser tomadas pelo nível de poder mais indicado para garantir a máxima eficácia e eficiência da gestão dos recursos, mas sempre na persecução do interesse público.

A Lei reforça a autonomia das autarquias locais, a descentralização democrática e reforça o princípio da subsidiariedade, enquanto critério otimizador da prossecução do interesse público, fortalecendo a cooperação municipal e da contratualização.

A transferência de competências tem caráter definitivo e universal, o estado por Lei obriga a aceitação das mesmas pelas entidades autárquicas. Apesar da previsão de recursos necessários aos mesmos poderem não vir a ocorrer.

Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro - Orçamento do Estado para 2014

A Lei obriga à redução de trabalhadores nos municípios em situação de saneamento ou rutura financeira, nos termos do artigo 63.º, nos municípios cuja dívida total, prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, ultrapasse, em 31 de dezembro de 2013, 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, a obrigação de redução do número de trabalhadores é de, no mínimo, 3% face aos existentes em 31 de dezembro de 2013.

A previsão orçamental de receitas das autarquias locais resultantes da venda de imóveis, prevista no artigo 253.º, obriga os municípios a não poderem, na elaboração dos documentos previsionais para o ano de 2015, orçamentar receitas respeitantes à venda de bens imóveis em montante superior à média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos últimos 36 meses que precedem o mês da sua elaboração.

O Orçamento de Estado para 2014 continua a prever controlos no recrutamento de novos trabalhadores para as autarquias locais, no artigo 62.º e seguinte, vêm previstas reduções de 2% de trabalhadores nas autarquias locais em relação ao ano de 2013, excetuam-se se cumprirem com disposto do n.º 7 do artigo 62.º e do cumprimento do disposto no artigo 65.º e de 3% nos município que estejam em situação de saneamento ou rutura; no artigo 64.º e seguinte vêm previstas as medidas de controlo no recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais e no recrutamento em autarquias locais em situação de saneamento ou rutura, impedindo a contratação de novos trabalhadores, exceto em situações excecionais e devidamente fundamentadas. Prevê ainda para as autarquias locais, reduções de 10 % dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias registados no SIIAL, artigo 94.º

2.2 Regulação antes do período de 2007-2013

O segundo período a ser estudado encontra-se compreendido antes do período de 2007-2013, mas que tem implicações no mesmo.

Da legislação publicada estudou-se as principais medidas previstas em cada um dos diplomas enumerados.

Lei n.º 27/96, de 1 de agosto - Regime jurídico da Tutela Administrativa

A tutela administrativa resume-se à conferência do cumprimento das Leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas.

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro - Estabelece o quadro de atribuições e competências para as autarquias locais

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, vem revogar a totalidade da Lei. Apesar de vigorar a quase totalidade do período em análise, não foi objeto de estudo por não ter implicações nas matérias em estudo.

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro⁴⁹ - Estabelece o quadro de competências, assim como, o regime de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, vem revogar grande parte dos artigos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, pelo que continua parcialmente em vigor no que respeita, designadamente, a constituição, composição e instalação dos órgãos autárquicos.

Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro - Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais

Nos termos do artigo 3º, encontram-se definidas as taxas das autarquias locais como tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da Lei.

2.3 Regulação depois do período de 2007-2013

O terceiro período a ser estudado encontra-se a seguir ao período de 2007-2013, significando que são as Leis publicadas no ano de 2014.

⁴⁹ Lei n.º 5-A/2002 de 11 de janeiro.

Da legislação publicada estudou-se as principais medidas previstas em cada um dos diplomas enumerados.

Despacho n.º 1169/2014, de 24 de janeiro - Aprova o formulário eletrónico a preencher pelas entidades concedentes de subvenções e outros benefícios públicos e da documentação de suporte a apresentar⁵⁰

O diploma impõe a obrigação de publicidade e reporte de informação relativa à concessão das subvenções e outros benefícios públicos a que refere o seu artigo 2º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto⁵¹.

Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto - Aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal, regulamentando o FAM, e procede à primeira alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto⁵²

Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Lei, o regime de recuperação financeira municipal prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que possibilitem a um município atingir e honrar o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

O FAM tem por objeto a recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira, bem como na sua prevenção, na adoção de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência técnica.

Relativamente às alterações à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, vem previsto o artigo 65.º-A, permitindo a assunção das dívidas com a internalização e integração das empresas do SEL no município, mas no caso de ultrapassagem do limite de dívida referido no número anterior, o município fica obrigado ao cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Aos municípios que ultrapassem os fundos disponíveis e aumentem os seus pagamentos em atraso, em

⁵⁰ Segundo o n.º 1, do artigo 5.º, da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

⁵¹ À administração direta ou indireta do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional.

⁵² Que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

resultado da assunção dos compromissos da empresa local cuja atividade tenha internalizado não é aplicável o disposto no artigo 11.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, nomeadamente em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória.

2.4 Perspetiva crítica regulamentar

Neste ponto realiza-se uma perspetiva crítica dos principais normativos legais que permitiram alterar o estado de arte das autarquias locais nestes últimos anos.

Na governação local, dentro da estratégia de consolidação orçamental, têm sido consagradas medidas tendentes ao controlo do endividamento municipal, designadamente através do estabelecimento de limites específicos à capacidade de endividamento de cada município.

A Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, em vigor até ao início de 2007, revelou-se desajustada do objetivo de garantir um nível de endividamento sustentável em cada município. Por forma a assegurar essa estabilidade financeira em cumprimento com o objetivo de rigor e consolidação orçamental das autarquias locais, foi publicada a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Apesar do objetivo traçado, a Lei n.º 2/2007, de 15 janeiro, não conseguiu travar o aumento de endividamento, mesmo com a introdução de um novo conceito intitulado de endividamento líquido municipal e a introdução de três limites de endividamento⁵³.

Quanto ao limite de endividamento líquido municipal, previsto no artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 janeiro, convém analisá-lo pormenorizadamente, pois o mesmo resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira em dívida e as dívidas a fornecedores, e a soma dos ativos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos de terceiros. Segundo este diploma era compatível com o conceito de necessidade de

⁵³ Os limites eram os seguintes e tinham como base o montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local do ano anterior: o endividamento líquido municipal previsto no n.º 1 do artigo 37.º não podia ultrapassar 125% da base, no final de cada ano; o endividamento de curto prazo previsto no n.º 1 do artigo 39.º não podia passar 10% da base, no final de cada ano; e o endividamento MLP previsto nos números 2 a 4 do artigo 39.º, não podia passar 100% da base, no final de cada ano.

financiamento do SEC95, compatibilidade duvidosa, pois engloba valores não previstos no SEC95 para o cálculo do endividamento, nomeadamente saldos de ativos.

Pode-se constatar que estando a base do conceito errada, o objetivo previsto na Lei n.º 2/2007, de 15 janeiro não iria ser alcançado. Para esse efeito, a partir do ano de 2011 até a aprovação do novo regime financeiro das autarquias locais, as sucessivas LOE vieram impor novos limites ao endividamento líquido municipal, deixando de parte o limite dos 125% das receitas previstas no n.º 1 do artigo 37.º.

De forma a colmatar essa deficiência de conceito, no ano de 2013 aparece um novo conceito de endividamento intitulado de limite da dívida total, previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, mas com aplicabilidade apenas no início do ano de 2014. Este conceito abrange não só as dívidas orçamentais da entidade mas também as dívidas previstas no artigo 54.º. O novo conceito de dívida total vem colmatar as deficiências detetadas no anterior normativo, apresentando-se melhor estruturado, o qual permitirá combater o endividamento municipal.

Contudo, as normas que regulam as atividades desenvolvidas nas autarquias locais são de tal forma variadas, que outras Leis enumeradas nos pontos anteriores, também permitiram melhorar o estado de arte autárquico. Destacam-se as seguintes Leis: a LCPA que regula a assunção de compromissos e os pagamentos em atraso, normativo que prevalece sobre todos os outros, sendo importante para o controlo dos compromissos assumidos com base na previsão da receita efetivamente liquidada; e a Lei que regula a atividade do SEL, com a obrigatoriedade de dissolução no caso de cumprimento com o estipulado no artigo 62.º da Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, e também com a proibição de atribuição de subsídios ao investimento.

3. Conclusões do Capítulo III

Como vimos no Capítulo III - Entidades e normas reguladoras, foram apresentadas as entidades que interagem no universo autárquico, as suas atribuições/competências no acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas autarquias locais, cooperando e fiscalizando as suas atividades.

As entidades estudadas pertencentes ao universo autárquico foram: o TC que exerce influência sobre todas as entidades do setor público administrativo e empresarial, bem como dos setores privado e cooperativo; a IGF que exerce influência sobre todas as

entidades do setor público administrativo e empresarial, bem como dos setores privado e cooperativo; a DGO que exerce influências sobre todas as entidades do setor público administrativo, independentemente do seu grau de autonomia ou estatuto especial; a DGAL responsável pela conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central; e a CCDR que promovem a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiam tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

Para além das entidades anteriormente referidas, foram ainda estudadas: o CR que é um órgão consultivo que representa as entidades locais e regionais da UE; o CCF que assegura a coordenação entre finanças locais e finanças do Estado, promovendo a troca de informação entre os seus membros; e o SATAPOCAL que aprova entendimentos sobre os pedidos de esclarecimento suscitados pelas autarquias locais e outras entidades equiparadas.

Pôde-se concluir que as entidades que fazem parte da esfera de interação autárquica, nos últimos anos, foram objeto de alterações legislativas na sua orgânica, de modo a torná-las mais eficientes e eficazes no desenrolar das suas atribuições.

Os dois planos, o PRACE e o PREMAC, em especial o último, vieram estruturar a maior parte das entidades referidas nos pontos anteriores. Durante o ano de 2012, as entidades evoluíram na sua estrutura orgânica, racionalizando os recursos humanos e materiais e eliminando as redundâncias funcionais de modo a torná-las mais versáteis e eficientes para o futuro.

Ainda neste Capítulo foram elencadas as diversas normas publicadas em Portugal, em especial no período de 2007-2013, que pela força reguladora têm vindo a mudar o paradigma de controlo e da autonomia administrativa e financeira exercida pelo Estado e pelas entidades fiscalizadoras sobre as autarquias locais.

Capítulo IV. Estudo aplicado ao Município de Sever do Vouga

O objetivo do estudo é compreender a regulação a que o MSV se sujeita, pela emissão de normas/regras por entidades reguladoras.

Com este estudo iremos compreender o estado de arte do MSV, durante o período de 2007 a 2013, no seio da crise instalada em Portugal.

A escolha deste município deveu-se não só à minha residência e funções no seu gabinete financeiro mas, fundamentalmente, pelas suas características consideradas de relevância para esta investigação aplicada.

Objeto de análise: Autarquia Local: Município de Sever do Vouga

Contexto: Crise económica e financeira

Estudo: A regulação e a sua eficácia

Base temporal: Período de 2007 a 2013

A base temporal escolhida foi do ano de 2007 a 2013, por se entender ser um período que permitirá obter informação relevante por forma a responder as questões de investigação implícitas no estudo.

1. Caraterização do município

O concelho de Sever do Vouga situa-se na região Centro, distrito de Aveiro e sub-região do Baixo Vouga.

De acordo com o anexo II, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o MSV pertence à unidade administrativa Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, juntamente com outros 10 municípios.

É um município com 129,88 km² de área, 12.356 habitantes⁵⁴ e atualmente está subdividido em 7 freguesias⁵⁵.

As freguesias que compõem o MSV são as seguintes: união de freguesias de Cedrim e Paradela; freguesia de Couto de Esteves; freguesia de Pessegueiro do Vouga; freguesia de Rocas do Vouga; freguesia de Sever do Vouga; união de freguesias de Silva Escura e Dornelas; e freguesia de Talhadas.

O município é limitado a norte pelo município de Vale de Cambra, a leste por Oliveira de Frades, a sul por Águeda e a oeste por Albergaria-a-Velha e por Oliveira de Azeméis.

A atual freguesia de Couto de Esteves chegou a ser concelho, desde a sua criação, no ano de 1128, até à sua extinção, no ano de 1836.

De acordo com Carvalho, Fernandes, Camões, and Jorge (2014), os municípios com população menor ou igual a 20.000 habitantes são designados por municípios de pequena dimensão. Assim, o MSV é classificado quanto à sua dimensão como um município de pequena dimensão, juntamente com outros 183 municípios, dos 308 municípios existentes.

2. Atribuições e competências

O MSV exerce a sua atividade de acordo com as atribuições que lhe estão legalmente conferidas pela Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

O quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento do MSV constam da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Constituem atribuições das autarquias locais, segundo o artigo 2.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, designadamente nos domínios referidos no n.º 2 do artigo 7.º, atribuições da

⁵⁴ Fonte INE - Censos 2011.

⁵⁵ De acordo com a Lei n.º 11-A/2013, de 28 janeiro.

freguesia, e no n.º 2 do artigo 23.º, atribuições do município; as atribuições são articuladas entre as freguesias e os municípios.

As freguesias e os municípios partilham atribuições semelhantes nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; educação; cultura, tempos livres e desporto; saúde, nas freguesias só com cuidados primários; ação social; proteção civil; desenvolvimento; ordenamento do território rural e urbano, nos municípios também com urbanismo; ambiente e salubridade, nos municípios também com saneamento básico; e a proteção da comunidade.

Para além das atribuições referidas anteriormente, os municípios prestam também serviços nos seguintes domínios: energia; transportes e comunicações; património e ciência; habitação; defesa do consumidor; e cooperação externa.

Figura 7 - Relacionamento autárquico



As competências das autarquias locais vêm previstas no artigo 3.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, em que prosseguem as suas atribuições através do exercício pelos respetivos órgãos das competências legalmente previstas, designadamente: de consulta; de planeamento; de investimento; de gestão; de licenciamento e controlo prévio; e de fiscalização.

A assembleia de freguesia⁵⁶ e a assembleia municipal⁵⁷ têm as competências de apreciação e fiscalização e as competências de funcionamento.

A junta de freguesia⁵⁸ e a câmara municipal⁵⁹ têm as competências materiais e as competências de funcionamento.

Na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, consagra as atribuições das áreas metropolitanas, no artigo 67.º e as atribuições das comunidades intermunicipais, no artigo 81.º. Quanto às competências das áreas metropolitãs estas vêm previstas no artigo 71.º as do conselho metropolitano e no artigo 76.º as da comissão executiva metropolitana, relativamente as comunidades intermunicipais, as competências vêm previstas no artigo 84.º as da assembleia intermunicipal, no artigo 90.º as do conselho intermunicipal e no artigo 96.º as do secretariado executivo intermunicipal.

Vem referido no artigo 114.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, quanto as transferências de competências, estas passam a ter um carácter definitivo e universal.

Os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários ao exercício pelos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais das competências transferidas, vêm previstos no artigo 115.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

A concretização da delegação de competências visa a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados as populações e a racionalização dos recursos disponíveis.

Assim, se os municípios não tiverem receitas próprias suficientes para responder às novas despesas decorrentes das novas competências impostas, ficam demasiado dependentes das transferências da administração central (Lobo, 2012).

As transferências de competências para a administração local não devem ser entraves para o desenvolvimento do poder local, se juntamente advierem meios financeiros que permitam o reforço da autonomia financeira.

⁵⁶ Artigo 9.º e 10.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁵⁷ Artigo 25.º e 26.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁵⁸ Artigo 16.º e 19.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁵⁹ Artigo 33.º e 39.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

3. Situação financeira

Neste contexto de crise económico-financeira, urge um maior controlo das finanças públicas por parte do Estado e por parte dos próprios municípios, para que seja realizado um esforço na consolidação orçamental.

Em termos contabilísticos, o MSV está sujeito ao Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que aprova o POCAL.

O Quadro 29 mostra a evolução da receita ao longo dos últimos anos, desde os anos de 2007 até ao ano de 2013. Constata-se que o MSV teve uma execução de receita sempre superior a 70%, salientando-se os dois últimos anos com uma execução no ano de 2012 de 105,84% e no ano de 2013 de 99,60%.

Quadro 29 - Execução da receita, do MSV, em euros e % do orçamento corrigido (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	9.621.936	9.082.333	11.199.357	8.827.743	8.692.644	11.165.948	11.765.474
%	77,29%	70,55%	78,14%	71,54%	76,59%	105,84%	99,60%

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

O Quadro 30 apresenta a evolução da despesa desde o ano de 2007 até ao ano de 2013. Verifica-se uma execução próxima dos 70% entre os anos 2007 e 2011, e pouco acima dos 80% para os anos de 2012 e 2013.

Quadro 30 - Execução da despesa, do MSV, em euros e % do orçamento corrigido (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	9.026.489	8.862.711	10.496.357	8.322.221	8.332.516	8.895.412	9.836.481
%	72,51%	68,84%	73,23%	67,44%	73,41%	84,32%	83,27%

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

No Quadro 31 é estudado o saldo orçamental, representado pela diferença entre o total da receita cobrada e por cobrar e o total da despesa paga e os compromissos por pagar. Não se deve confundir este indicador com o saldo da gerência anterior, pois o mesmo não entra com receitas por cobrar e os compromissos por pagar. Verifica-se que desde o ano de 2012 o MSV inverteu a tendência até aí negativa, para principiar saldos orçamentais positivos.

Quadro 31 - Saldo orçamental, do MSV, em euros (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita total	9.762.799	9.229.144	11.310.940	8.936.325	9.417.608	11.814.505	12.514.276
Despesa total	11.866.731	12.073.227	12.382.684	9.744.513	9.676.935	9.236.268	11.010.257
Diferencial	-2.103.932	-2.844.083	-1.071.744	-808.187	-259.327	2.578.237	1.504.019

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

O Quadro 32 apresenta a dependência financeira do MSV ao Estado, relativas às transferências financeiras do orçamento do estado em percentagem da receita executada. O MSV desde o ano de 2012 diminuiu essa dependência para valores próximos dos 40%. Poderá se dizer que essa dependência ainda seja elevada, em virtude da fraca execução de receita de impostos e taxas, sobretudo em municípios de pequena dimensão.

Quadro 32 - Dependência financeira em relação ao Estado, do MSV, em % da receita executada (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
%	51,52%	57,01%	48,66%	60,85%	60,37%	38,90%	41,37%

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

Estudada a situação orçamental do MSV, será conveniente avançarmos para a compreensão da dívida total municipal, de forma a poder contextualiza-la no enquadramento económico-financeiro existente. Para isso, será efetuada uma análise à evolução da dívida do MSV, para os anos de 2007 a 2013, considerando apenas as de operações orçamentais, ou seja, excluindo as dívidas não orçamentais, aquelas que pela sua natureza não afetam a execução orçamental.

O Quadro 33 mostra que a dívida orçamental atingiu o seu valor máximo no ano de 2008, tendo atingido o valor de € 7 737 327, a partir desse ano a dívida tem vindo a decrescer, com exceção do ano de 2012. No entanto, no ano de 2013 a dívida decresceu atingindo o montante de € 4 187 928.

Quadro 33 - Dívida a terceiros orçamental, do MSV, em euros (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dívida de MLP	4.131.002	3.419.437	4.411.135	3.836.939	3.282.735	6.255.494	3.942.715
Dívida de curto prazo	2.313.845	4.317.890	2.356.137	1.805.784	1.368.739	350.608	245.213
Dívida total orçamental	6.444.847	7.737.327	6.767.272	5.642.723	4.651.473	6.606.102	4.187.928

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

O MSV conseguiu consolidar grande parte da sua dívida de curto prazo no ano de 2009, tendo reduzido o montante de € 1 961 754, que corresponde a menos 45,43% da mesma, entre outras, em consequência da diminuição na assunção de compromissos e na contratação de um empréstimo bancário contratualizado com o Governo português no âmbito do PPTH⁶⁰.

O PPTH teve como objetivo reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços. Assim, o MSV está sujeito à redução do prazo médio de pagamentos, sendo a avaliação do grau de cumprimento dos objetivos de prazos de pagamento a fornecedores feita anualmente, com base na variação homóloga do prazo médio de pagamentos, registado no final do 4.º trimestre do ano.

A dívida de MLP aumentou no ano de 2009, em consequência da adesão ao PPTH, com a contratação de um empréstimo bancário de € 750 000 e no ano de 2012 em consequência da dissolução e internalização da empresa municipal “Vougapark” no MSV, originando um aumento de dívida de MLP no montante de € 3 234 320. A internalização, prevista no artigo 65.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, ocorreu em consequência da dissolução da empresa municipal, por cumprimento dos termos do n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que obriga à dissolução no prazo de seis meses.

No Quadro 34 evidenciam-se as dívidas de terceiros que atingiram no ano de 2013 o valor máximo de € 1 516 760, sendo um forte indicador que em anos de dificuldades económicas, a população residente deixa de pagar as taxas e os serviços atribuídos ao MSV.

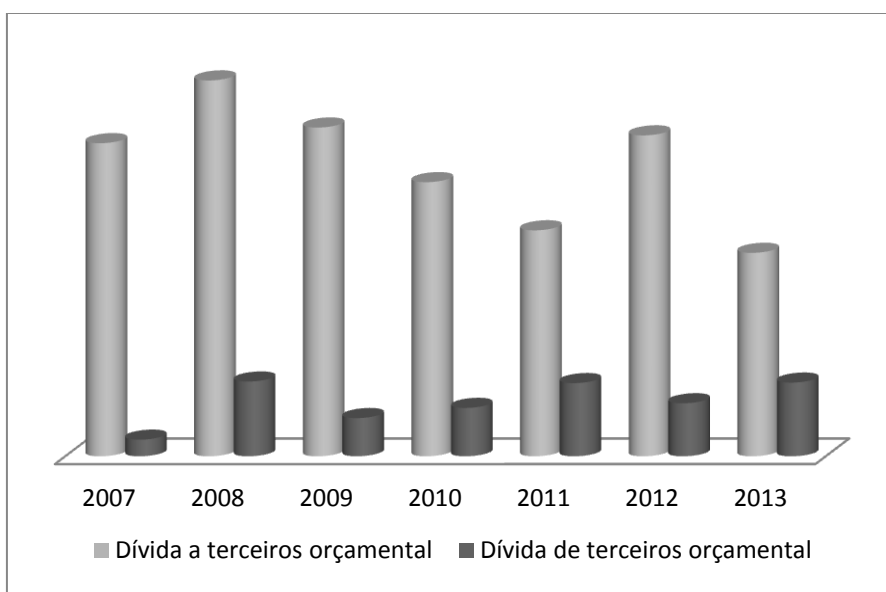
⁶⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, Diário da República n.º 38, de 22 de fevereiro de 2008, I série.

Quadro 34 - Dívida de terceiros orçamental, do MSV, em euros (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dívida de MLP	0	0	0	0	0	0	0
Dívida de curto prazo	341.813	1.538.504	786.389	995.902	1.506.511	1.091.053	1.516.760
Dívida total orçamental	341.813	1.538.504	786.389	995.902	1.506.511	1.091.053	1.516.760

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

No Gráfico 5 mostra-se a evolução das dívidas de e a terceiros desde o ano de 2007 até 2013, verificando-se que as dívidas a terceiros foram sempre superiores mas que a diferença tem vindo a diminuir desde o ano de 2009, excetuando o ano de 2012, ano em que o diferencial aumentou por resultado da internalização da empresa municipal.

Gráfico 5 - Dívidas a terceiros e de terceiros, do MSV (2007-2013)

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

No Gráfico 5 verifica-se que existe um grande diferencial entre as dívidas de e a terceiros, mas que tem vindo a diminuir ao longo dos anos, tendo no ano de 2013 atingido o seu valor mais baixo € 2 671 168, conforme se mostra no Quadro 35.

Quadro 35 - Saldo das dívidas orçamentais, do MSV, em euros (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	-6.103.034	-6.198.824	-5.980.883	-4.646.820	-3.144.962	-5.515.049	-2.671.168

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

As dívidas orçamentais deverão ser enquadradas dentro de parâmetros legais, estudando-se nos pontos seguintes as dívidas segundo a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, com o conceito e limite de endividamento líquido, em vigor até 31 de dezembro de 2013, e as dívidas segundo a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com o conceito e limite da dívida total, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2014.

3.1 Endividamento líquido

O conceito de endividamento líquido vem descrito no artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 janeiro, correspondendo ao montante de endividamento líquido municipal, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do SEC95, sendo equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores e a soma dos ativos, nomeadamente, o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros.

O cálculo do limite ao endividamento líquido encontra-se descrito no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 janeiro, de acordo com o mesmo, em 31 de dezembro de cada ano, não se pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do SEL, relativas ao ano anterior.

Apesar do limite imposto ao endividamento, o n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, descreve que a LOE pode definir limites máximos ao endividamento municipal diferentes daqueles que se encontram estabelecidos.

Assim, a LOE para o ano 2011, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, no n.º 1 do artigo 53.º, impôs que em 31 de dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido de cada município não podia exceder o que existia em 30 de setembro de 2010; a LOE para o ano de 2012, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, no n.º 1 do artigo 66.º, impôs que o valor do endividamento líquido de cada município em 31 de dezembro de 2012, não podia ser superior ao observado em 31 de dezembro do ano anterior; e a LOE para o ano de 2013, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que no n.º 1 do artigo 98.º, impôs que o limite de endividamento líquido de cada município em 31 de dezembro de 2013, tendo em vista assegurar uma variação global nula do endividamento líquido municipal no seu

conjunto, o menor dos valores, ou do limite de endividamento líquido de 2012 ou do limite resultante do disposto no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Verifica-se no Quadro 36 que o limite ao endividamento tem vindo a decrescer nos últimos anos, por consequência da imposição por LOE de limites inferiores ao previsto na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

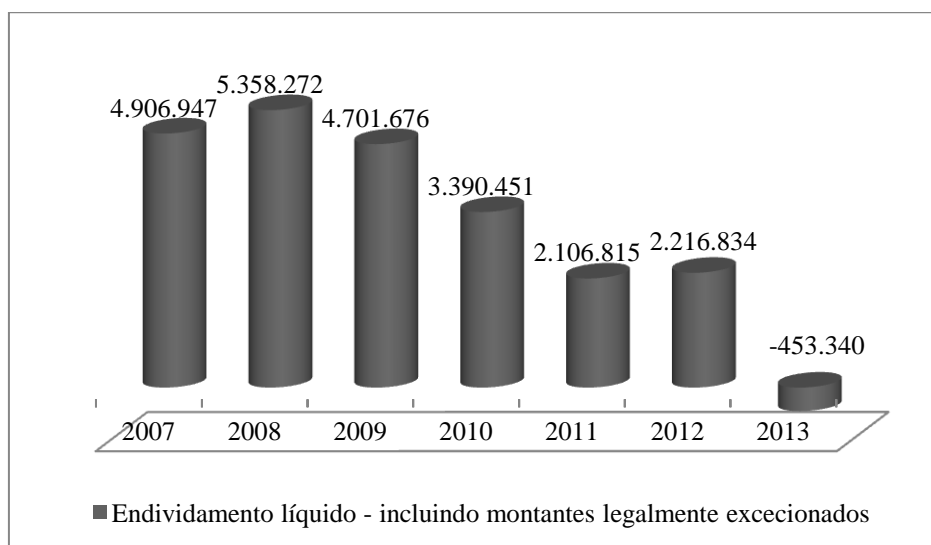
Quadro 36 - Limites ao endividamento líquido, do MSV, em euros (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Limite (125% dos fundos + receitas municipais)	7.366.761	7.664.282	7.576.353	8.319.129			
Limite ao endividamento líquido 2011 (art.º 53.º OE/2011)					3.182.270		
Limite ao endividamento líquido 2012 (art.º 66.º OE/2012)						1.936.903	
Limite ao endividamento líquido 2013 (art.º 98.º OE/2013)							1.936.904

Fonte: (SIIAL, 2014)

O MSV, conforme se depreende da análise do Gráfico 6, tem vindo a reduzir significativamente o seu endividamento líquido, excetuando o ano de 2012, em que aumentou ligeiramente o endividamento, em consequência da extinção e da internalização da empresa municipal. No ano de 2013, o endividamento líquido atingiu o montante negativo de € 453 340, traduzindo-se num *superavit* dos ativos sobre os passivos. O limite de endividamento líquido no ano de 2013 desceu 120,45% em relação ao ano de 2012.

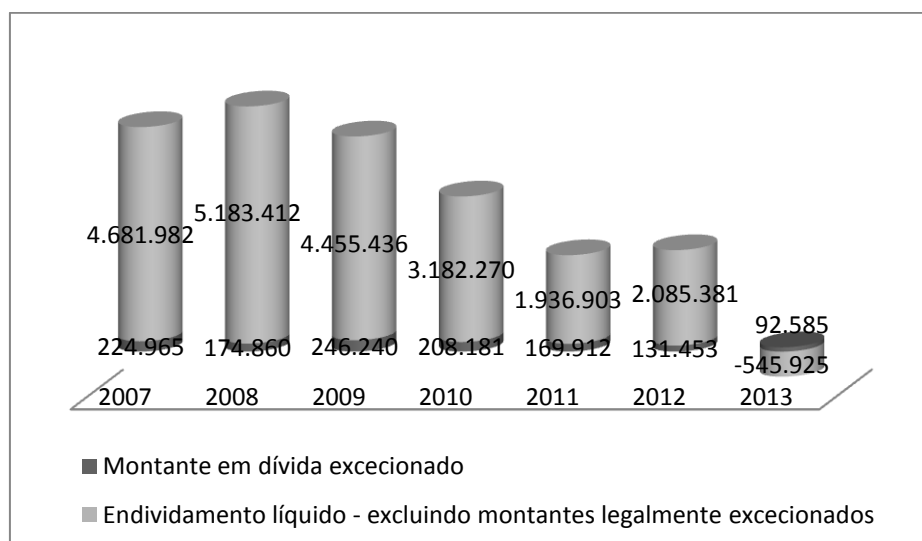
Gráfico 6 - Endividamento líquido, do MSV, em euros (2007-2013)



Fonte: (SIIAL, 2014)

O Gráfico 7 mostra o endividamento líquido municipal sem os montantes excecionados e com os montantes excecionados, verificando-se que o MSV tem um valor reduzido de dívida excecionada, tendo no ano de 2013 atingido o montante de € 92 585.

Gráfico 7 - Desdobramento do endividamento líquido, do MSV, em euros (2007-2013)



Fonte: (SIIAL, 2014)

No Quadro 37 analisa-se o capital em dívida excecionado para efeitos do cálculo do endividamento líquido municipal. Esta exceção, prevista em diversa legislação, de acordo com o fim dos empréstimos era variada, como por exemplo, para habitação social, para prejuízos decorrentes de calamidade pública e intempéries, para a construção de infraestruturas do Euro 2004 e para a execução de projetos participados por fundos comunitários.

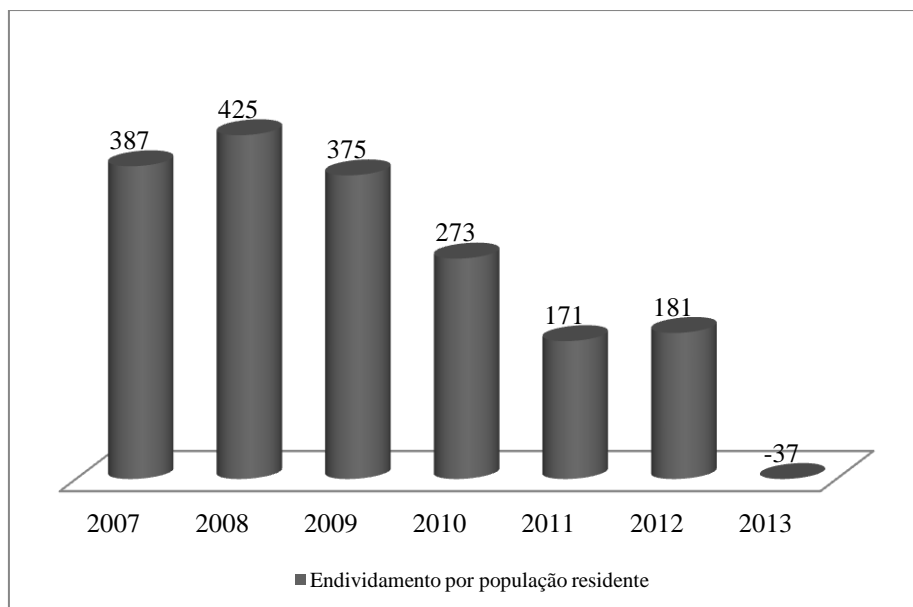
Quadro 37 - Montantes em dívida excecionados, do MSV, em euros (2013)

	2013
Empréstimos contraídos até 31.12.2002, para aquisição, construção, ou recuperação de imóveis destinados a habitação social (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, com as alterações que entretanto lhe foram introduzidas)	29.958
Empréstimos contraídos até 31.12.2002, no âmbito da linha de crédito para apoio à reparação dos danos causados pelas intempéries no Inverno 2000/2001, criada pelo Decreto-Lei n.º 38-C/2001, de 8.02 (artigo 4.º da Lei n.º 2-A/2001, de 8.02)	0
Empréstimos contraídos em 2005, a partir de 30.07, para execução de projectos participados por fundos comunitários abrangidos pelo n.º 6 do artigo 19.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30.12 – OE/2005, na redacção da Lei n.º 39-A/2005, de 29.7 (1.ª alteração à OE/2005)	62.627

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

No Gráfico 8 comparou-se o endividamento líquido municipal com a população residente no concelho de Sever do Vouga, verificando-se que nos últimos anos o endividamento *per capita* municipal tem vindo a decrescer, tendo mesmo no ano de 2013 registado € 37 de não endividamento por residente.

Gráfico 8 - Endividamento líquido, do MSV, em euros por residente (2007-2013)



3.2 Dívida total

O endividamento autárquico, segundo o artigo 48.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, orienta-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo com objetivos de minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo; a garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; a prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; e a não exposição a riscos excessivos.

Com a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o endividamento autárquico a partir do dia 1 de janeiro de 2014 passa a ser apurado pelo novo conceito da dívida total, que vem descrito no n.º 1 e 2 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e que corresponde ao total das dívidas orçamentais, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º da respetiva Lei. A dívida total orçamental municipal engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

O valor total das dívidas orçamentais não pode ultrapassar em 31 de dezembro, segundo o n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, este será o limite que o MSV terá que cumprir.

Apesar da Lei entrar só em vigor a 1 de janeiro de 2014, aplicar-se-á o seu conceito a anos anteriores, de forma a verificar se o MSV cumpre com as novas regras impostas para o cálculo do endividamento autárquico.

O Quadro 38 mostra o limite da dívida total calculada de acordo com o n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, em que durante o ano de 2013 o limite a cumprir foi no montante de € 8 885 518.

Quadro 38 - Limite máximo para a dívida total, do MSV, em euros (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita corrente líquida cobrada	5.770.055	5.637.446	6.491.874	5.968.539	6.045.528	5.756.970	6.994.982
Média dos 3 anos	5.256.514	5.505.983	5.966.458	6.032.619	6.168.647	5.923.679	6.265.827
n.º 1 do artigo 52.º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro	7.345.849	7.884.771	8.258.975	8.949.687	9.048.929	9.252.970	8.885.518

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

A dívida total do MSV tem vindo a decrescer nos últimos anos, excetuando o ano de 2012, em consequência do aumento dos empréstimos de MLP pela extinção da empresa municipal, conforme se mostra no Quadro 39.

Quadro 39 - Dívida total de operações orçamentais, do MSV, em euros (2007-2013)

	Ano 2007	Ano 2008	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013
Entidades previstas no artigo 54.º	0	0	0	0	0	0	456.689
Empréstimos	4.131.002	3.708.583	4.320.382	3.757.137	3.213.892	6.197.129	3.893.904
Locação financeira	0	0	0	0	0	0	0
Outras formas	0	0	0	0	0	0	0
Débitos a terceiros	2.308.867	4.028.745	2.446.890	1.865.129	1.339.787	377.008	295.496
Dívida total	6.439.869	7.737.327	6.767.272	5.622.267	4.553.679	6.574.136	4.646.089

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

De acordo com o n.º 1 e 2 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o MSV apresenta um valor de dívida total de operações orçamentais no ano de 2013 foi no

montante de € 4 646 089. Salienta-se a assunção pela primeira vez das dívidas das entidades previstas no artigo 54.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, para efeitos da dívida total.

O Quadro 40 mostra que o MSV tem uma evolução positiva da margem disponível, excetuando o ano de 2012 por razões da internalização da empresa municipal, satisfazendo com o previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. A margem disponível no ano de 2013 ascendeu a € 4 239 429.

Quadro 40 - Margem disponível, do MSV, em euros (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita corrente líquida cobrada - limite máximo 150%	7.345.849	7.884.771	8.258.975	8.949.687	9.048.929	9.252.970	8.885.518
Dívida total de operações orçamentais	6.439.869	7.737.327	6.767.272	5.622.267	4.553.679	6.574.136	4.646.089
Margem disponível	905.981	147.444	1.491.703	3.327.420	4.495.250	2.678.834	4.239.429

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

Cumprindo com o limite previsto, de acordo com a alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o MSV só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios, desta forma o MSV pode aumentar no ano seguinte o valor da dívida total das operações orçamentais em € 847 886, valor calculado de 20% de € 4 239 429. Este valor sofrerá correções positivas ou negativas quando se souber o valor do limite máximo para a dívida total de 2014, de acordo com cálculo previsto no n.º 1 do artigo 52.º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

4. Outros indicadores

Apresentam-se neste ponto outros indicadores que permitem ajudar na análise da situação económica e financeira do MSV.

No Quadro 41 apresenta-se a informação dos compromissos assumidos pelo MSV que estão por pagar, podendo ser faturas por pagar e/ou compromissos por faturar. Verifica-se uma tendência de descida a partir do ano de 2009, rondado nos últimos anos 10% do orçamento executado.

Quadro 41 - Compromissos por pagar, do MSV, em euros e em % do orçamento corrigido (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	2.840.243	3.210.516	1.886.327	1.422.292	1.344.420	340.856	1.173.775
%	22,81%	24,94%	13,16%	11,53%	11,85%	3,23%	9,94%

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

Este indicador é importante para medir o grau de dependência dos futuros orçamentos relativos aos compromissos assumidos em anos anteriores. O MSV tem uma pequena dependência relativa aos compromissos assumidos a partir de 2009, diferente dos anos de 2007 e 2008, onde esses valores correspondiam a mais de 20% do orçamento.

No Quadro 42 revela-se a evolução do PMP⁶¹, verificando-se que o MSV tem vindo a diminuir desde o ano de 2009, depois de ter atingido o seu valor máximo nesse ano. O valor mais baixo do período analisado verifica-se no ano de 2013, com 23 dias de PMP.

Quadro 42 - Prazo médio de pagamentos, do MSV, em dias (2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prazo médio de pagamentos	144	162	25	81	43	23

Fonte: (SIIAL, 2014)

As despesas com o pessoal têm vindo a decrescer desde o ano de 2010, tendo no ano de 2012 atingido o seu mínimo, no valor de € 1 849 810. Desde o ano de 2012 essas despesas têm representado cerca de 20% do valor do orçamento executado, conforme se mostra no Quadro 43.

Quadro 43 - Despesas com o pessoal, do MSV, em euros e em % da despesa executada (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	2.155.869	2.255.131	2.442.657	2.266.571	2.092.536	1.849.810	1.958.639
%	23,88%	25,45%	23,27%	27,24%	25,11%	20,80%	19,91%

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

⁶¹ O PMP calcula-se nos termos do n.º 4 do Despacho n.º 9870/2009 do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública⁶¹. Este indicador calcula-se pelo coeficiente entre o somatório do valor da dívida de curto prazo a fornecedores nos quatro trimestres anteriores e o somatório das aquisições de bens e serviços efetuadas nos quatro trimestres anteriores.

A evolução do número de funcionários vem exposto no Quadro 44, verifica-se que após o pico registado no ano de 2008, com 147 funcionários, o MSV tem vindo a decrescer esse número, tendo atingido o seu valor mínimo no ano de 2013, com 112 funcionários.

Quadro 44 - Número e variação de funcionários, do MSV (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Funcionários	140	147	139	128	124	113	112
% de variação	7%	5%	-5%	-8%	-3%	-9%	-1%

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

O MSV iniciou uma política de diminuição do número de funcionários no ano de 2009, redução que até ao ano 2013 é de menos 35 funcionários, correspondendo a menos 23,81%. Verifica-se que esta estatística encontra-se terminada, pela redução de apenas um funcionário ocorrida no ano de 2013 e também pela inexistência de pessoal em contrato por termo certo, estando as diminuições dependentes de desvinculações ou aposentações.

As reduções realizadas desde o ano de 2009 são maiores do que as impostas nas sucessivas LOE ao MSV, senão vejamos: no ano de 2010, um recrutamento por duas saídas; no ano de 2011, impossibilidade de recrutamento; no ano de 2012, redução de 2%; e no ano de 2013, redução de 2%.

No Quadro 45 evidencia-se a evolução da execução das Grandes Opções do Plano (GOP)⁶² em valores absolutos, para os anos de 2007 a 2013. Verifica-se que foi no ano de 2009 o maior valor de investimento realizado com € 5 325 044 e em 2011 o menor valor de investimento realizado com € 3 723 007. Constata-se que o MSV tem vindo a aumentar o valor de investimento a partir do ano de 2012, tendo no ano de 2013 o valor de € 5 109 924.

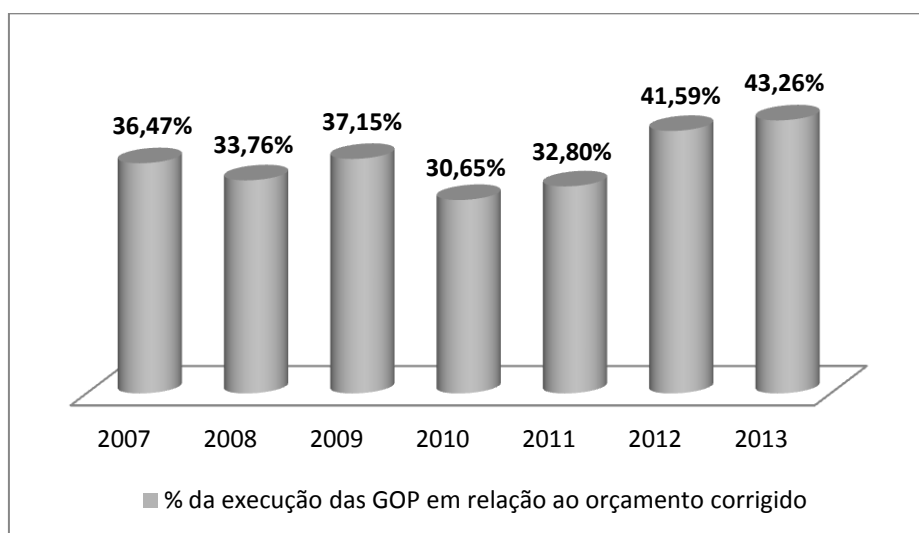
⁶² Segundo o n.º 1, do ponto 2.3 do Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro, nas GOP são definidas as linhas de desenvolvimento estratégico da autarquia local e incluem, designadamente, o plano plurianual de investimentos e as atividades mais relevantes da gestão autárquica.

Quadro 45 - Execução das GOP, do MSV, em euros (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor	4.834.078	4.346.273	5.325.044	3.781.823	3.723.007	4.387.333	5.109.924

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

No Gráfico 9 mostram-nos a evolução da execução das GOP desde o ano de 2007 ao ano de 2013, verificando-se um retomar do investimento a partir do ano de 2012, com taxas acima dos 40% em relação ao orçamento executado. Concluimos ainda que o investimento em relação ao orçamento corrigido tem vindo a aumentar nos últimos anos, tendo mesmo no ano de 2013 atingido o seu máximo com 43,26%.

Gráfico 9 - Execução das GOP, do MSV, em % do orçamento corrigido (2007-2013)

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

Nas GOP estão refletidos os investimentos e as atividades mais relevantes executadas pelo MSV, estas podem-se diferenciar umas das outras pela função que pretendem atingir, analisamos assim as mesmas distinguindo-as por funções gerais, funções sociais, funções económicas e por outras funções.

No Quadro 46 pode-se verificar que o MSV apoia grande parte do seu investimento nas funções económicas, com mais de 50% do valor das GOP, depois as funções sociais com cerca de 25%. No ano de 2013, verifica-se uma diminuição das funções sociais e económicas em detrimento das outras funções que atingiram 48,43%, por consequência de amortizações extraordinárias de dívidas de MLP.

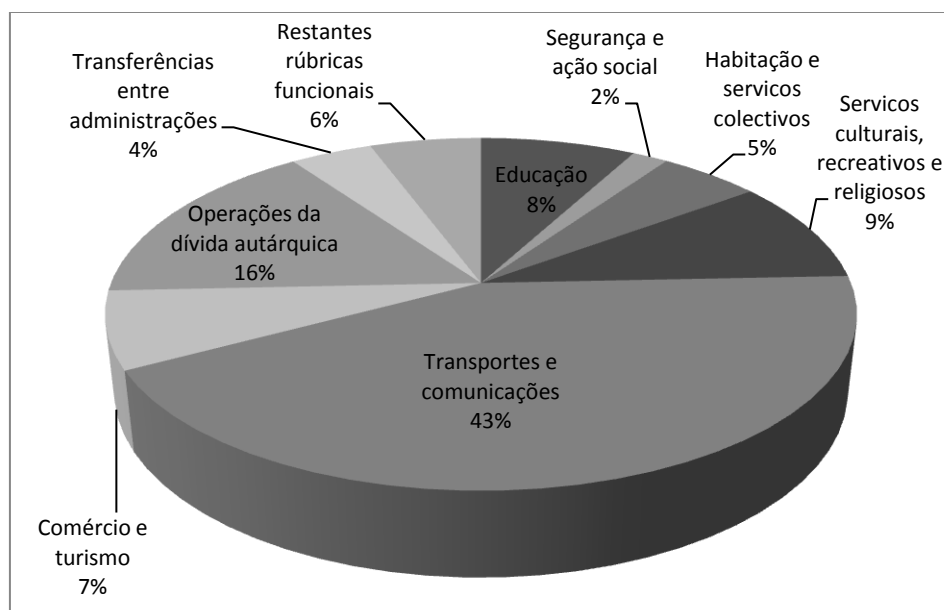
Quadro 46 - Execução das GOP, do MSV, em % do orçamento corrigido (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Média
Funções gerais	3,58%	4,86%	10,11%	7,54%	1,23%	1,29%	1,89%	4,36%
Funções sociais	29,36%	28,17%	21,54%	22,87%	32,81%	21,71%	13,96%	24,35%
Funções económicas	57,29%	52,95%	56,81%	49,23%	47,60%	59,41%	35,72%	51,29%
Outras funções	9,77%	14,02%	11,54%	20,36%	18,37%	17,59%	48,43%	20,01%

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

O aumento do investimento nas operações da dívida autárquica reflete as amortizações extraordinárias de dívidas de MLP, através de montantes bancários transferidos pela empresa municipal no processo de internalização e também pela obrigação de amortização de montante previsto nos termos do n.º 4 do artigo 96.º da Lei n. 66-B/2012, de 31 de dezembro.

No Gráfico 10 analisa-se a média das funções que mais contribuíram para a execução orçamental das GOP desde o ano de 2007 ao ano de 2013. Pode-se verificar que a função transportes e comunicações têm sido o grande baluarte de investimento do MSV nestes últimos anos, privilegiando os investimentos em redes rodoviárias e em obras de requalificação urbana, com 43% de média nos últimos sete anos.

Gráfico 10 - Média dos gastos por funções, do MSV, em % dos orçamentos corrigidos (2007-2013)

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

O segundo lugar da função de operações da dívida autárquica, já explicada anteriormente, consumiu uma média de 16% do orçamento e a função serviços culturais, recreativos e religiosos, é a seguinte com cerca de 9%.

Segundo Lobo (2012), desde a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, os municípios assumiram uma função primordial, enquanto dinamizadores das despesas de investimento público e impulsionadores da coesão económica e social, de forma a garantir o acesso de todos os cidadãos a um conjunto de bens e serviços mínimos essenciais.

No Quadro 47 mostram-se os valores transferidos para entidades externas ao MSV, constatando-se que apesar da crise e dos constrangimentos financeiros, o MSV continua a apoiar as freguesias, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), e as famílias, não descurando assim a sua intervenção social, apresentando valores de cerca de 10% do orçamento executado, o que permite concluir tais afirmações.

Quadro 47 - Transferências externas, do MSV, em euros e em % da despesa executada (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Freguesias	99.211	116.799	149.157	153.112	147.034	205.533	193.299
IPSS	381.664	258.952	532.336	445.524	485.990	469.867	497.969
Famílias	290.298	319.939	333.709	286.232	373.160	317.513	288.986
Total das transferências	771.173	695.691	1.015.202	884.868	1.006.184	992.913	980.254
%	8,54%	7,85%	9,67%	10,63%	12,08%	11,16%	9,97%

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

O último indicador estudado é o equilíbrio orçamental, previsto no n.º 2 e n.º 3 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro de 2013, com aplicação legal apenas em 2014. Em que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de MLP.

No Quadro 48 pode-se depreender da leitura que o equilíbrio orçamental, no final do ano de 2013, tem uma margem de € 1 170 224.

Quadro 48 - Equilíbrio orçamental, do MSV, em euros (2013)

	2013
Receita corrente bruta cobrada	7.070.995
Despesa corrente total	-5.346.753
Amortizações médias de empréstimos de MLP - dados finais de 2013	-554.018
Margem orçamental	1.170.224

Fonte: Elaborado com base em documentos consultados

5. Conclusões do Capítulo IV

Como vimos no Capítulo IV – Estudo aplicado ao MSV, estudou-se o estado de arte do MSV, no período de 2007 a 2013, no seio da crise instalada em Portugal e do sistema regulatório a que se sujeita.

A generalidade da legislação publicada tem como objetivo o controlo orçamental e financeiro autárquico, de modo a impor limites na execução orçamental da receita e despesa, e limites ao nível financeiro através dos conceitos de endividamento e dívida total.

Ao nível da execução orçamental o MSV tem tido no período em análise 2007-2013, uma execução de receita liquidada sempre superior a 70%, tendo mesmo atingido no ano de 2012, a taxa de execução de 105,84% e no ano de 2013, de 99,60% (ver Quadro 29); e uma execução da despesa paga no ano de 2012 de 84,32% e no ano de 2013 de 83,27% (ver Quadro 30).

Mas para melhor se compreender o estado de arte do MSV, analisou-se o saldo orçamental para o mesmo período, pois este indicador criado é mais preciso para análise do saldo aferido entre a totalidade da receita processada e a totalidade da despesa comprometida. O MSV desde o ano de 2012 apresenta este indicador positivo, permitindo concluir que o mesmo encontra-se financeiramente bem estruturado.

A regulação existente para controlo do endividamento passa pelo conceito de endividamento líquido descrito no artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 janeiro, em vigor

até final de 2013 e pelo conceito da dívida total descrito no n.º 1 e 2 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a partir de 1 de janeiro de 2014.

Relativamente ao endividamento líquido, o MSV teve uma evolução positiva no período em análise, reduzindo o valor desde o ano de 2009 e atingindo no ano de 2013 um não endividamento por residente, correspondendo ao valor de € 37 (ver Gráfico 8). Salienta-se o não cumprimento deste limite de endividamento no ano de 2012, em virtude da extinção e internalização da empresa municipal.

No que concerne à dívida municipal, é um conceito mais abrangente, pois não deixa de parte os empréstimos excecionados e não deixa de parte as entidades previstas no artigo 54.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Apesar do conceito só entrar em vigor no ano de 2014, estudou-se o mesmo para anos anteriores, verificando-se que o MSV continua a cumprir com este conceito mais limitador. Constata-se que o MSV apresentou uma margem disponível no período de 2007 a 2013, tendo atingido no ano de 2011 o valor máximo de € 4 495 250 (ver Quadro 40).

Foram estudados outros indicadores por forma a melhor compreender globalmente o MSV. O indicador compromissos por pagar (ver Quadro 41) é importante pois permite verificar os compromissos/responsabilidades existentes no final de cada ano e que irão afetar as verbas disponíveis do orçamento seguinte. A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas é importante, senão a mais importante, no combate aos desequilíbrios orçamentais, pois o seu princípio fundamental reside no facto de a execução orçamental não poder conduzir à acumulação de pagamentos em atraso.

Da leitura do indicador PMP (ver Quadro 42) constata-se que o MSV tem desde o ano de 2010 um valor abaixo dos 90 dias, valor máximo estipulado na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, por forma a não ser considerado pagamentos em atraso ⁶³. Este indicador estará desvirtuado, pela utilização no denominador dos débitos da conta “Imobilizações

⁶³ Alínea e) do n.º 3 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro

em curso de bens de domínio público” e da conta “Bens de domínio público”, i.e. um mesmo facto patrimonial pode originar dois movimentos no denominador⁶⁴.

Relativamente à gestão dos recursos humanos, verifica-se que as despesas com o pessoal prosseguiram um curso de descida até ao ano 2012, atingindo o valor de € 1 849 810, no ano de 2013, inferindo-se uma ligeira subida para os € 1 958 139, em parte justificada pela subida da comparticipação para os sistemas de segurança social. Desde o ano de 2012 essas despesas têm representado cerca de 20% do valor do orçamento executado (ver Quadro 43).

Quanto ao número de funcionários (ver Quadro 44) verifica-se que após o pico de 147 funcionários registado no ano de 2008, o MSV tem tido uma acentuada tendência de descida culminando no ano de 2013, com 112 funcionários, menos 23,81% comparativamente com o ano de 2008. Pode-se deduzir que o MSV prosseguiu uma política de redução do número de funcionários maior do que as impostas nas sucessivas LOE.

O indicador do equilíbrio orçamental (ver Quadro 48), calculado para o ano de 2013, tem uma margem no montante de € 1 170 224, significando que a receita corrente bruta cobrada do MSV é superior à soma da despesa corrente com as amortizações médias de empréstimos de MLP. Este equilíbrio orçamental difere do princípio de equilíbrio previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL, pois no POCAL as amortizações médias de empréstimos de MLP, não entram para esse cálculo.

De facto, o MSV nos últimos anos tem evoluído na sua gestão autárquica, nomeadamente orçamental e financeira, revelando em diversos indicadores essa gestão de qualidade, mas não perdendo a sua missão enquanto autarquia local, que é o bem-estar dos seus residentes.

⁶⁴ No caso de uma empreitada em que os diversos factos patrimoniais vão sendo registados em imobilizações em curso, aquando da sua conclusão é produzido um novo facto patrimonial, o qual é registado na conta definitiva de bens de domínio público.

Reflexões e perspectivas

“Regulation offers the hope of learning from the past to control the hazards of the future” (Haines, 2011, p. 3).

A situação económica internacional tem colocado, cada vez mais, na ordem do dia a temática do endividamento das administrações públicas. Terá de existir uma preocupação constante de consolidação das finanças públicas, da qual não poderá ser excluída a administração local.

Num tempo dominado simultaneamente pelos princípios da subsidiariedade e da globalização, o desenvolvimento do país requer a existência de autarquias locais cada vez mais eficazes e eficientes, prestadoras de serviços públicos qualificados, capazes de responder às necessidades e expectativas dos cidadãos.

As autarquias locais depararam-se com um conjunto de restrições económicas e financeiras mais agravadas das últimas décadas, em função da conjuntura económica do país e das economias locais, mas também pela obrigatoriedade de observância da legislação cada vez mais condicionada.

O estudo pretendeu determinar a eficácia das inter-relações existentes entre as crises económico-financeiras, o controlo e a regulação das instituições reguladoras, e os efeitos que daí advieram para a estabilidade financeira autárquica.

Pode-se depreender do estudo realizado, que as autarquias locais portuguesas não se encontram numa situação alarmante de endividamento municipal, em comparação com o estado de arte da administração pública portuguesa e das entidades subnacionais europeias.

Assim as autarquias locais portuguesas estarão na vanguarda da boa gestão de fundos públicos, permitindo realizar as competências a si atribuídas, facultando aos seus cidadãos os serviços de interesse geral que deles necessitem.

A História de Portugal, desde as suas origens até aos nossos dias, está intimamente ligada ao autarquismo, às instituições do município ou concelho, freguesia ou paróquia.

As autarquias locais são em Portugal sinónimo de liberdade e desenvolvimento das suas regiões.

Contudo, deve-se ressaltar que a gestão financeira municipal tem evoluído favoravelmente na arrecadação de receita, apesar da redução de transferências financeiras do Estado, através do aumento de impostos e de taxas e serviços cobrados aos seus residentes; entramos num período em que o princípio do utilizador/pagador de qualquer serviço público é uma dura realidade.

Não esqueçamos, no entanto, que as autarquias locais são os principais impulsionadores de investimento da administração pública, utilizando grande parte do orçamento municipal em atividades de investimento local que deverão ser utilizadas para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

A economia portuguesa enfrentou um dos maiores desafios da sua história recente, na sequência de um recuo do crescimento e num agudizar da crise de dívida soberana na Europa; as condições de acesso aos mercados financeiros internacionais deterioraram-se de forma acentuada ao longo de 2010 e início de 2011. Os investidores internacionais caracterizaram a economia portuguesa em função do elevado nível do endividamento externo e do reduzido crescimento. A contração de empréstimos externos tornou-se, assim, inevitável.

Toda esta envolvimento, apesar de negativa, possibilitou a criação de condições para reformar as entidades que dentro da esfera autárquica se relacionam mutuamente, implementando novas reformas. Esta reestruturação global permitiu a refuncionalização do mecanismo de regulação, i.e. a reorganização de um conjunto de entidades e de normas legais que funcionam como se fossem uma única estrutura, tornando possível a implementação de um sistema regulatório com a eficiência pretendida.

Todavia, o modo de intervenção do sistema regulatório pode ser não eficaz, hora vejamos:

O grau de interferência da administração central, nomeadamente as previstas no artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, é aceitável à luz do princípio da autonomia do poder local? Não existirá um *over-regulation* sobre o poder local?

Parece existir razões para deduzir que para o projeto de reforma do Setor Empresarial do Estado não ter qualquer paralelo com o que se consagrou para o SEL, existe um regime de dissolução compulsiva e uma clara desproteção da decisão acionista.

O princípio do fim das empresas municipais? Talvez não...antes será o fim das empresas municipais excessivamente endividadas.

E, não se pode deixar de depreender que a regulação nos últimos anos tem sido excessiva na forma como regulamenta as autarquias locais, e mesmo respeitando a tutela administrativa que o Estado exerce dentro das suas competências legais, a autonomia consagrada na Constituição tem sido posta em causa.

Ainda se pode deduzir que, com o objetivo de conter o endividamento municipal, a regulamentação tenha sido exagerada na sua forma de o conter, pois não tem o devido cuidado com as autarquias locais com situação financeira estável e com excedentes, existindo, assim, para elas um excesso de regulamentação autárquica.

Pode-se depreender do estudo que a existência de um aumento “desenfreado” do endividamento municipal regulado na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, levou à introdução de alterações ao seu limite com as LOE, reduzindo o limite a cada Orçamento de Estado aprovado. Com estas novas limitações o endividamento municipal decresceu, verificando-se assim que os limites previstos na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, também não eram eficazes.

Com a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o conceito de endividamento municipal é substituído pelo conceito de dívida total mais abrangente pois passa a englobar o endividamento das entidades pertencentes ao grupo autárquico e são reforçados os mecanismos de controlo ao endividamento municipal.

Então, com a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o cálculo do montante da dívida total assume uma dimensão diferente comparativamente com o normativo anterior, ou seja, este montante da dívida total deixa de ser a diferença entre alguns elementos ativos e passivos financeiros, passando a considerar apenas elementos passivos, incluindo todos os empréstimos, excecionados ou não, permitindo desta forma apurar, realmente, o valor da dívida total.

A evolução legislativa tem vindo a adaptar-se às realidades e aos contextos existentes, não ficando adormecida quando o seu objetivo não está a ser alcançado ou os conceitos

não estão bem estruturados; vemos o caso do conceito do endividamento municipal, previsto na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, em que referia que o mesmo seria calculado segundo o ESA95 e que na verdade não o era; essa errada estruturação do conceito levou à saída de novos limites ao endividamento, nos Orçamentos de Estado de 2011 a 2013, e à introdução de um novo conceito, o da dívida total, previsto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que agora se aproxima às determinações do ESA2010 e de Maastricht.

Quanto ao estudo do MSV, pode-se depreender que o MSV cumpriu com os limites do endividamento líquido, previstos na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, exceto no ano de 2012, em consequência da obrigatoriedade de dissolução e a consequente internalização da empresa municipal, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Ainda aplicando o limite da dívida total, previsto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, aos anos de 2007 a 2013, apesar do diploma só se aplicar a partir do ano de 2014, o MSV cumpre com os termos desse indicador para todos os anos analisados.

Pode-se concluir que a melhoria financeira do MSV advém não só da melhor eficiência e eficácia da gestão financeira municipal, mas também das normas reguladoras a que o mesmo se sujeita e da rigorosa supervisão das entidades que supervisionam as atividades por ela desenvolvidas.

As limitações do estudo prenderam-se essencialmente com três aspetos, relativos às autarquias locais dos dois países estudados, a Espanha e a Holanda: o primeiro com a dificuldade na obtenção de normativos legais que regulam as atividades autárquicas; o segundo com a dificuldade na obtenção de informação financeira adequada para o estudo mais pormenorizado das autarquias; o terceiro com a falta de informação das atribuições e competências exercidas pelas autarquias. Caso estas limitações não existissem seria possível uma análise mais pormenorizada do estado de arte das autarquias locais dos países estudados, por forma a estudar a eficiência na gestão dos recursos utilizados.

No decorrer da execução desta dissertação, muitas foram as referências bibliográficas consultadas. Assim, apareceram um novo interesse e uma nova perspetiva a estudar - a “Intervenção das autarquias locais no processo de desenvolvimento sustentável” e o modo como elas gerem eficazmente os recursos disponíveis.

A estratégia Europa 2020 pretende que a Europa, incluindo as autarquias locais, demonstre capacidade para “gerar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, para encontrar os meios para criar novos postos de trabalho e para propor um rumo claro às nossas sociedades” (Europeia, 2010).

A sustentabilidade está, assim, relacionada com a medida do bem-estar, especialmente de um ponto de vista de equidade entre gerações.

Penso que seria um bom ponto de partida para o estudo de indicadores económicos e sociais ao nível local, que alertem para a ocorrência de problemas ambientais, pois sem esses indicadores as autoridades locais, mesmo que o queiram, não podem avaliar de uma maneira correta os benefícios e os riscos das suas atividades e políticas e o seu impacto ecológico. Esses indicadores vão permitir a canalização dos seus investimentos, bem como os dos particulares, no sentido do desenvolvimento sustentável (Costa, 2000).

Legislação consultada

Constituição de 1822

Carta Constitucional de 1826

Códigos Administrativos de 1836, 1840, 1842, 1878, 1886, 1892, 1895 e 1911

Decreto n.º 25, de 26 de novembro de 1830

Decreto n.º 26, de 27 de novembro de 1830

Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832

Decreto n.º 65, de 28 de junho de 1833

Decreto de 18 de julho de 1835

Carta de Lei de 29 de outubro de 1840

Carta de Lei de 4 de maio de 1896

Constituição Política da República Portuguesa de 1911, votada a 21 de agosto. Assembleia Nacional Constituinte, Lisboa.

Lei n.º 88/1913, de 7 de agosto. Diário do Governo n.º 183/1913. Congresso da República, Lisboa.

Lei n.º 621/1916, de 23 de junho. Diário do Governo n.º 126/1916 – I Série. Congresso da República, Lisboa.

Constituição da República Portuguesa de 1976, publicada pelo Decreto de aprovação da Constituição, de 10 de abril de 1976. Diário da República n.º 86/1916 – I Série. Presidência da República, Lisboa

Lei n.º 79/1977, de 25 de outubro. Diário da República n.º 247/1977 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 1/1979, de 2 de janeiro. Diário da República n.º 215/1999 - I Série-A. Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 77/1984, de 8 de março. Diário da República n.º 57/1984 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 98/1884, de 29 de março. Diário da República n.º 75/1984 - I Série. Ministério da Administração Interna, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 100/1884, de 29 de maio. Diário da República n.º 75/1984 - I Série. Ministério da Administração Interna, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 130/1986, de 7 de junho. Diário da República n.º 130/1986 - I Série. Ministério do Plano e da Administração do Território, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 46/1989, de 15 de fevereiro. Diário da República n.º 38/1989 - I Série. Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa.

Resolução da Assembleia da República n.º 28/1990, de 23 de outubro de 1990. Diário da República n.º 245/1990 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 27/1996, de 1 de agosto. Diário da República n.º 177/1996 - I Série-A. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 98/1997, de 26 de agosto. Diário da República n.º 196/1997 - I Série-A. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 42/1998, de 6 de agosto. Diário da República n.º 180/1998 - I Série-A. Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 54-A/1999, de 22 de fevereiro. Diário da República n.º 44/1999 - I Série-A. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa.

Despacho n.º 4839/1999, de 22 de fevereiro. Diário da República n.º 57 - II Série, de 9 de março.

Decreto-Lei n.º 163/1999, de 13 de maio. Diário da República n.º 111/1999 - I Série-A. Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 317/1999, de 11 de agosto. Diário da República n.º 186/1999 - I Série-A. Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa.

Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro. Diário da República n.º 1/1999 - I Série-A. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 169/1999, de 18 de setembro. Diário da República n.º 219/1999 - I Série-A. Assembleia da República, Lisboa.

Despacho n.º 19942/1999, de 28 de setembro, Diário da República n.º 245, II Série, de 20 de outubro.

Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro. Diário da República n.º 192/2009 - I Série - Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Lisboa.

Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto. Diário da República n.º 192/2001 - I Série-A. Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de novembro. Diário da República n.º 255/2002 - I Série-A. Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, Lisboa.

Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto. Diário da República n.º 199/2004 - I Série-A. Assembleia da República, Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto. Diário da República n.º 149/2005 - I Série-B. Conselho de Ministros, Lisboa.

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto. Diário da República n.º 155/2005 - I Série – A. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto. Diário da República n.º 166/2006 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro. Diário da República n.º 249/2006 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. Diário da República n.º 10/2007 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 79/2007, de 29 de março. Diário da República n.º 63/2007 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto. Diário da República n.º 155/2007 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 326-A/2007, de 28 de setembro. Diário da República n.º 188/2007 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Diário da República n.º 20/2008 - I Série. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Lisboa.

Resolução Conselho Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro. Diário da República n.º 38/2008 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril. Diário da República n.º 73/2008 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa.

Despacho n.º 9870/2009, de 6 de abril, Diário da República n.º 71, II Série - Parte C, de 13 de abril.

Decreto-Lei n.º 85/2009, de 3 de abril. Diário da República n.º 66/2009 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa.

Acórdão do Tribunal de Contas n.º 1/2009, de 17 de junho. Diário da República n.º 115/2009 - I Série. Tribunal de Contas, Lisboa.

Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril. Diário da República n.º 82/2010 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho. Diário da República n.º 125/2010 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho. Diário da República n.º 143/2010 - I Série. Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, Lisboa.

Lei n.º 21/2010 de 23 de agosto. Diário da República n.º 163/2010 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 48/2010 de 19 de outubro. Diário da República n.º 203/2010 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 253/2010 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril. Diário da República n.º 65/2011 - I Série. Presidência de Conselho de Ministros, Lisboa.

Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro. Diário da República n.º 234/2011 - I Série - Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro. Diário da República n.º 239/2011 - I Série. Ministério das Finanças, Lisboa.

Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro. Diário da República n.º 250/2011 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro. Diário da República n.º 5/2012 - I Série - Assembleia da República, Lisboa.

Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro. Diário da República n.º 11/2012 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa.

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro. Diário da República n.º 37/2012 - I Série. Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril. Diário da República n.º 80/2012 - I Série. Ministério das Finanças, Lisboa.

Lei n.º 22/2012, de 22 de maio. Diário da República n.º 105/2012 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho. Diário da República n.º 119/2012 - I Série. Ministério das Finanças, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto. Diário da República n.º 163/2012 - I Série. Ministério das Finanças, Lisboa.

Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto. Diário da República n.º 166/2012 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto. Diário da República n.º 167/2012 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Diário da República n.º 169/2012 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro. Diário da República n.º 207/2012 - I Série. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Lisboa.

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 252/2012 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro. Diário da República n.º 19/2013 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março. Diário da República n.º 49/2013 - I Série. Ministério das Finanças, Lisboa.

Lei n.º 37/2013, de 14 de junho. Diário da República n.º 113/2013 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Diário da República n.º 164/2013 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Diário da República n.º 169/2013 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Diário da República n.º 176/2013 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 243/2013 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Despacho n.º 1169/2014, de 24 de janeiro. Diário da República n.º 17/2014 - II Série. Ministério das Finanças, Lisboa.

Lei n.º 36/2014, de 26 de junho. Diário da República n.º 121/2014 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto. Diário da República n.º 162/2014 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Referências bibliográficas

- Amaral, D. (2014). *Curso de Direito Administrativo* (3.^a ed. Vol. 1): Almedina.
- Bento, V. (2009, 20-03-2009). A Crise Financeira e Económica Internacional. *Relações Internacionais*, 21.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Brannen, J. (2005). Mixing Methods: The Entry of Qualitative and Quantitative Approaches into the Research Process. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(3), 173-184. doi: 10.1080/13645570500154642
- Caetano, M. (1992). *História do Direito Português (1140-1495)*. Lisboa: S. Paulo: Editorial Verbo.
- Camões, P. (2005). Análise da Evolução Finanças Locais Portuguesas. In E. Editora (Ed.): Publicações Repositório institucional da Universidade do Minho.
- Cardoso, T. (2013). *A Reforma do Estado: Considerações de Política Económica*. Conselho das Finanças Públicas.
- Carvalho, J., Fernandes, M. J., Camões, P., & Jorge, S. (2014). Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2013.
- CCRE. (2009). The economic and financial crisis: Impact on local and regional authorities. Retrieved from [http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_\(CEMR_2009\).pdf](http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_(CEMR_2009).pdf)
- Coelho, M. H. (2011). Alexandre Herculano: a história, os documentos e os arquivos no século XIX. *Revista Portuguesa de História*, 61-84.
- Comité das Regiões. (2014). Retrieved 20/10/2014, from http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pt.htm
- Costa, J. (2000). *As Autarquias Locais e desenvolvimento Sustentável*. Paper presented at the IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra.
- Costa, P. M. e. (2013). Novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais – RFALEI. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.
- Coutinho, C. P. (2011). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas : teoria e prática*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Curto, H. S. (2004). *Estrutura e Funcionamento da Democracia Local e Regional*: Direção-Geral das Autarquias Locais.
- Dexia-CEMR. (2012). Subnational public finance in the European Union. *Summer 2012*. Retrieved from http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/subnational_public_finance_2012_en.pdf

- DGAI. (2014). Reorganização Administrativa do Território das Freguesias - (RATF) Retrieved 21/09/2014, from http://www.dgai.mai.gov.pt/files/conteudos/file/administracao_eleitoral/RATF/Totais_JF_Distrito_Reg_Autonomas_RATF.pdf
- Dinis, D. (2010). Esta crise é estrutural e conjuntural. Retrieved from http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1678229&page=-1
- Europeia, C. (2010). Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Bruxelas.
- Eurostat. (2014a). Government finance statistics - Data Retrieved 29-10-2014, from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database
- Eurostat. (2014b). Key indicators by country (Format ESA95) Retrieved 29/07/2014, from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sector_accounts/data/annual_data
- Fontes, C. (2011). Autarquias Locais - Do Municipalismo ao Descrédito Generalizado Retrieved 18-09-2014, 2014, from <http://lusotopia.no.sapo.pt/indexPTAutarquias.html>
- Gemeenten, V. v. N. (2014). Kengetallen financiële positie gemeenten op 31 december 2013 Retrieved 30-10-2014, from https://www.vng.nl/files/vng/nieuws_afbeeldingen/2014/20140924-kengetallen-financiele-positie-gemeenten-31december2013.pdf
- Gomes, P., Carvalho, J., & Fernandes, M. J. (2009). Determinantes da Adopção e Desenvolvimento do Sistema de Contabilidade de Custos nos Municípios Portugueses. *OTOC*.
- Gunningham, N. (2012). Book Review: The Paradox of Regulation: What Regulation Can Achieve and What it Cannot. *The American Review of Public Administration*, 42(4), 498-500. doi: 10.1177/0275074012438250
- Haines, F. (2011). *The Paradox Of Regulation - What Regulation Can Achieve and What it Cannot*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Herculano, A. (1853). *História de Portugal* (Vol. IV).
- INE. (2014). População residente (n.º) por local de residência, sexo e grupo etário Retrieved 28-10-2014, from http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main
- Jones, G., & Stewart, J. (2012). Local government: the past, the present and the future. *Public Policy and Administration*, 27(4), 346-367. doi: 10.1177/0952076712439979
- Lobo, F. (2012). *A descentralização orçamental e o endividamento público subnacional - Uma aplicação aos municípios Portugueses*. (Doutoramento), Universidade de Coimbra.

- Marques, J. (1993, 19 de agosto). Os Municípios Portugueses dos Primórdios da Nacionalidade ao fim do Reinado de D. Dinis. Alguns Aspectos. *Revista da Faculdade de Letras*, 69-90.
- Montalvo, A. (2014). Não será isto tutela substitutiva? *Revista de Administração Local*, 259 Janeiro/Fevereiro, 1-124.
- Neshkova, M. I. (2014). Salience and Complexity in Supranational Policymaking: The Case of Subnational Interests. *Governance*, 27(1), 9-36. doi: 10.1111/gove.12011
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Ong, L. H. (2011). Fiscal federalism and soft budget constraints: The case of China. *International Political Science Review*, 33(4), 455-474. doi: 10.1177/0192512111414447
- Portugal, B. d. (2014). Pacto de Estabilidade e Crescimento Retrieved 29-10-2014, from <http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/SistemaEuropeudeBancosCentrais/PactodeEstabilidadeeCrescimento/Paginas/default.aspx>
- Portugal, G. (2011). Documento Verde da Reforma da Administração Local - Uma Reforma de Gestão, uma Reforma do Território e uma Reforma Política: Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares.
- Press, E. (2014). Sabes cuál es la deuda del Ayuntamiento de tu municipio? Retrieved 25-09-2014, from <http://www.europapress.es/economia/noticia-sabes-cual-deuda-ayuntamiento-municipio-20140517085750.html>
- Programa de Assistência Económica e Financeira. (2014). Retrieved 24-10-2014, from <http://www.bportugal.pt/pt-PT/EstabilidadeFinanceira/AEstabilidadeFinanceiraPAEF/OProgramaAssistenciaFinanceiraPortugal/Paginas/inicio.aspx>
- Pública, M. d. F. e. d. A. (2010). *Relatório de Orientação da Política Orçamental*.
- Públicas, C. d. F. (2013). Análise da Conta das Administrações Públicas 2012 (Vol. 2): Conselho das Finanças Públicas.
- Regiões, C. E. d. M. e. (2014). *Eleições Europeias 2014 - O manifesto dos governos locais e regionais*.
- Reis, A. (1996). O foral de Guimarães - primeiro foral português - o contributo dos burgueses para a fundação de Portugal. *Revista de Guimarães*, 106, 55-77.
- Rodrigues, A. (2014). *Regulação urbanística e forma da nova expansão urbana: o caso de Évora*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10316/6003>
- Rodrigues, M. (2009). *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal*. Universidade do Minho - Escola de Economia e Gestão, Braga. Retrieved from [https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1371/1/TESE\(3\).pdf](https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1371/1/TESE(3).pdf)
- Selassie, A. A. (2012). *A crise económica portuguesa: diagnósticos e soluções*. Lisboa.

- SIIAL. (2014). Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais Retrieved 30-09-2014, from <https://appls.portautarquico.pt/DGALAplicacoes/>
- Sousa, V. M. G. C. e. (2011). *Sistema Europeu de Contas: O modelo contabilístico e a linguagem económica para a análise e a governação*.
- Staff, H. c. (2009). Hammurabi. (21-09-2014). Retrieved from <http://www.history.com/topics/ancient-history/hammurabi>
- A tradição municipalista em Portugal. (2014). Retrieved 25-04-2014, from <http://amt.no.sapo.pt/novaversao/doutrina/dou003.htm>

Documentos consultados do Município de Sever do Vouga

Balancete Analítico do Plano da Geral dos anos de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

Controlo Orçamental da Despesa dos anos de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

Controlo Orçamental da Receita dos anos de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

Grandes Opções do Plano por funções dos anos de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

Resumo dos Fluxos de Caixa dos anos de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.